



GAZDASÁGI
VERSENYHIVATAL

VERSENY TÜKÖR

TÜKÖR

- Can EU competition law be used for data protection? (tanulmány)
- Környezetvédelmi szempontok a versenyjogalkalmazásban – tapasztalatok és kilátások a GVH globális felmérésének tükrében (tanulmány)
- Competition in public procurement and its measurement (tanulmány)
- Konszolidáció és válságkezelés COVID-19 után: versenyfelügyeleti tapasztalatok (tanulmány)
- Fogyasztóvédelmi jog a digitális gazdaságban (tanulmány)
- Egy újabb szög a formalizmus koporsójába: a Törvényszék Qualcomm-ügyben hozott ítélete (esetismertetés)

Tartalom

Előszó	4
Kovács Csaba – Nagy Aranka Környezetvédelmi szempontok a versenyjogalkalmazásban – tapasztalatok és kilátások a GVH globális felmérésének tükrében	5
László Kovács Competition in public procurement and its measurement	24
Fatma Ceren Morbel Can EU competition law be used for data protection?.	36
Rigó Csaba Balázs – Bak László – Tóth András – Szoboszlai Izabella – Kopácsi István Konzolidáció és válságkezelés COVID-19 után: versenyfelügyeleti tapasztalatok	48
Rudics Regina Emma A versenyjog mint az adatvédelem eszköze.	59
Tóth András – Szoboszlai Izabella – Szalatkay Judit Fogyasztóvédelmi jog a digitális gazdaságban	68
Buránszki Judit A Törvényszék T-227/21. számú, Illumina kontra Bizottság ügyben született ítélete	87
Csirszki Martin Milán Egy újabb szög a formalizmus koporsójába: a Törvényszék Qualcomm-ügyben hozott ítélete	102
Papp Bianka A Törvényszék T-286/09 RENV. számú Intel-ügyben hozott ítélete	107
Siposné Mayer Erika Noémi Az Európai Unió Bíróságának C-267/20. számú, az Európai Unió versenyjogi rendelkezéseinek megsértésén alapuló kártérítési keresetről szóló döntésének bemutatása.	113
Szász Dávid A Bíróság C-588/20. számú ügyben született ítélete – az EUMSZ 101. cikkével ellentétesnek nyilvánított magatartás által okozott kár megtérítése iránti kereset az Európai Unió Bírósága előtt.	122
Zelember-Berencsi Nikolett Az Európai Unió Bíróságának a C-377/20. számú, Servizio Elettrico Nazionale és társai-ügyben született ítélete, figyelemmel a gazdasági erőfölénnyel visszaélés megállapításának egyes aspektusaira	127
Csirszki Martin Milán Tóth András: Kortárs magyar versenyjog.	136

VERSENYTÜKÖR 2022/2. (XVIII. évfolyam, 2. szám)

ISSN 1787-5196 (Nyomtatott) [megj.: 2005–2019]
ISSN 2939-6751 (Online)

A Versenytükör a Gazdasági Versenyhivatal szakmai folyóirata.

A lapban közölt írások és az azokban megfogalmazott vélemények kizárólag a szerzők álláspontját tükrözik, és azok nem tekinthetők a Gazdasági Versenyhivatal álláspontjának.

Megjelenik: évente két alkalommal, a nyári és a téli hónapokban.
Kiadja a Gazdasági Versenyhivatal (1026 Budapest, Riadó u. 1–3.).

A kiadásért felel a szerkesztőség: Tóth András főszerkesztő, Bara Zoltán, Nagy Csongor István, Pümkösty András, Osztovits András,
Tóth Tihamér

Szerkesztőbizottság: Rigó Csaba Balázs a Szerkesztőbizottság elnöke, Bak László, Domokos László, Koltay András, Kovács László, Varga Zs. András
Szerkesztőasszisztens: Büki Renáta

A folyóirat ingyenes.

Megrendelni és lemondani az alábbi e-mail-címre küldött üzenettel lehet: versenytukor@gvh.hu

A Versenytükör egyes számai elérhetők és letölthetők a www.gvh.hu [Kiadványok/Versenytükör/Lapszámok](#) oldalról. A www.gvh.hu [Kiadványok/Versenytükör/Szerzőknek](#) oldalról letöltött módszertani útmutató alapján készült publikálásra szánt írások a versenytukor@gvh.hu e-mail-címre küldhetők.

Tisztelt Olvasó!

A versenyjoggal foglalkozó szakemberek számára a 2022. év emlékezetes marad. Az uniós szintén szinte soha nem látott számban születtek olyan bizottsági döntések és bírósági ítéletek, amelyek mind a joggyakorlat, mind a jogtudomány képviselői körében intenzív és gyümölcsöző szakmai párbeszédet eredményeztek. A versenykorlátozó megállapodások területéről elegendő pl. a *Sumal*-ítéletre gondolni, amelyben kimondásra került, hogy egy anyavállalat által elkövetett jogsértés károsultja az anyavállalat leányvállalatával szemben felléphet a jogsértésből eredő károk megtérítése érdekében. Gazdasági erőfölénnyel való visszaélés kapcsán a Törvényszék meghozta (újra) az ítéletét az *Intel*-ügyben, valamint a *Qualcomm*- és *Google Android*-ügyekben. Elfogadásra került a DMA és a DSA, valamint feljegyezhetjük Rantos főtanácsnoki véleményét is az adatvédelem és a versenyjog kapcsolatáról. Ezekon túlmenően is kiemelhető az *Illumina/Grail* fúzió, amely talán a legérdekesebb és legtöbb kérdést felvető összefonódása az uniós versenyjognak.

Bár egy lapszám kevés arra, hogy kimerítően elemezhessünk valamennyi 2022-ben bekövetkezett fejleményt, olvasóink idei második lapszámunkban számos témakörbe betekintést nyerhetnek. A Versenytükörről szerkesztősége mindig törekedett arra, hogy a fiatalabb kutatóknak is teret engedjen tudományos eredményeik közzétételére, és e lapszámunkban is helyet kapott két cikk (egy angol és egy magyar nyelvű), amelyet PhD-hallgatók írtak: mindkettő az adatvédelem és a versenyjog kapcsolatát vették górcső alá. Ezekon túlmenően, bemutatásra kerülnek a fogyasztóvédelmi jog digitális gazdaságot érintő változásai és a koronavírus-járvány versenyfelügyeleti tapasztalatai, valamint terítékre kerül – a GVH globális felméréseinek tükrében – a környezetvédelmi szempontok versenyjogi jogalkalmazásban való elemzése is. Továbbá, az olvasók elmélyedhetnek a verseny közbeszerzések során való mérésének aspektusaiban, illetve – esetismertetések keretében – részletesebben megismerkedhetnek 2022 néhány jelentős versenyjogi ügyével, mint pl. a *Qualcomm*, az *Illumina/Grail* vagy éppen a kamionkartell kapcsán felmerült magánjogi kártérítési perek.



Dr. Tóth András
főszerkesztő

elnökhelyettes, Gazdasági Versenyhivatal
a Versenytanács elnöke
tanszékvezető-helyettes egyetemi docens (KRE-ÁJK)

Kovács Csaba¹ – Nagy Aranka²



Környezetvédelmi szempontok a versenyjogalkalmazásban – tapasztalatok és kilátások a GVH globális felmérésének tükrében³

Environmental considerations in competition law enforcement – Experience and outlook as shown by the global survey of the GVH

Abstract: Our article presents some of the main findings of the survey conducted by the GVH among competition authorities and ICN NGAs worldwide on the incorporation of environmental sustainability considerations into competition law enforcement, focusing – but not limited to – restrictive agreements. While the idea of incorporating green considerations in competition law enforcement – at least without changing the fundamental analytical and legislative framework – seems to be broadly expected among NGAs, there is little experience, and even less case experience, limited mostly to Europe, and it is not clear if international convergence is emerging. At the same time, interest and anticipation is more significant and more widespread. Several competition authorities and NGAs have already made efforts to bridge their expertise gaps, and even more are planning to do so. International co-operation may be instrumental in this.

Tárgyszavak: fenntarthatóság, fenntarthatósági megállapodások, fenntarthatósági védelem, zöldrefestés, Nemzetközi Versenyhálózat

Keywords: sustainability, sustainability agreements, sustainability defence, greenwashing, International Competition Network

1. Bevezetés

A cikkünk alapjául szolgáló, a fenntartható fejlődés és versenyjog kapcsolatával foglalkozó nemzetközi kutatás („Kutatás”) a Gazdasági Versenyhivatal („GVH”) mint házigazda ún. külön projektje volt a Nemzetközi Versenyhálózat („ICN”)⁴ 2021-es jubileumi, 20. éves konferenciájára.

A téma aktualitását az adta, hogy a fenntarthatóság céljainak a versenyjog eszközeivel való megvalósíthatósága egyre nagyobb érdeklődésre tart számot, miközben megítélése jelenleg egyáltalán nem egyértelmű. Élénk párbeszéd zajlik a versenyjogi közösségben arról, hogy szükséges-e, illetve egyáltalán lehetséges-e versenyjogi eszközökkel segíteni a környezeti fenntarthatóságot, vagy ez más közpolitikák feladata. Európában a diskurzust az

¹ Irodavezető-helyettes, Versenyközgazdasági és Piackutatási Iroda, Gazdasági Versenyhivatal, levelező szerző, e-mail: kovacs.csaba@gvh.hu.

² Senior ügyvéd, Ormai, Papp és Társai CMS Cameron McKenna Nabarro Olswang LLP Ügyvédi Iroda. A felmérés idején a Gazdasági Versenyhivatal Nemzetközi Irodájának főtanácsadója.

³ A cikk a szerzők véleményét fejezi ki, és nem feltétlenül tükrözi az ICN, vagy annak bármely tagja – ideértve a Gazdasági Versenyhivatal – hivatalos álláspontját.

⁴ International Competition Network.

Európai Bizottság,⁵ valamint a holland,⁶ az egyesült királyságbeli⁷ és a görög⁸ versenyhatóságok indították el. A nemzetközi szervezetek közül a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet („OECD”)⁹ foglalkozik intenzíven a fenntarthatósági kérdésekkel és ezen belül a fenntarthatóság és a versenyjog kapcsolatával,¹⁰ de az ICN napirendjén is változatlanul szerepel a téma.¹¹

A Kutatás elméleti elemzés helyett a meglévő gyakorlat összegzésére vállalkozott, két kérdőíves felmérés révén. Ezek egyikét az ICN-tag versenyhatóságok, amíg a másikat az ICN – főként az ügyvédi, akadémiai vagy az üzleti szférából kikerülő – tanácsadói (ún. nem kormányzati tanácsadók, röviden „NGA”)¹² körében végezte a GVH.

A Kutatás a környezeti fenntarthatóságra korlátozódott, mivel ez a fenntarthatóság leggyakrabban tárgyalt válfaja, és mert az erre történő szűkítés kezelhetővé egyszerűsítette feladatot. A Kutatás

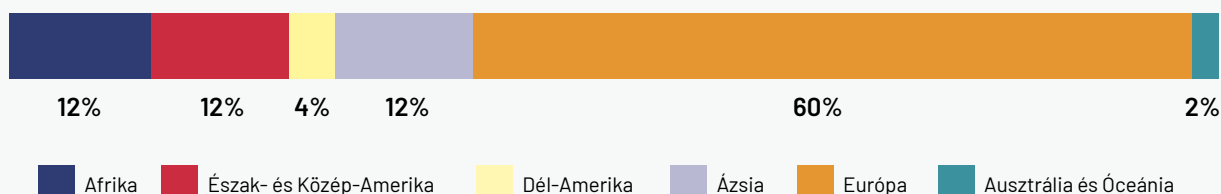
ezen belül a versenykorlátozó magatartásokra fókuszált, mivel itt volt a leginkább várható, hogy a válaszadók releváns jogalkalmazási tapasztalatokról számolnak be. A konkrét ügytapasztalatokon kívül a kérdőívek számos egyéb területet érintettek, így többek között az ágazati vizsgálatokat és intézményi kérdéseket is.

A kérdések elsősorban a közelmúltbeli (elmúlt három, illetve hat évből származó) tapasztalatokra, valamint az ezek alapján alkotott várakozásokra, tervekre és véleményekre vonatkoztak.

52 versenyhatóság és 41 NGA válaszolta meg a kérdőíveket, és egyéb információink alapján úgy véljük, hogy ezek a válaszok feltehetően nagyrészt ténylegesen lefedik a világon jelenleg meglévő tapasztalatokat.

Az 1. és 2. ábra a válaszadó versenyhatóságok, illetve NGA-k arányát mutatja kontinensenkénti bontásban.¹³

1. ábra: A válaszadó versenyhatóságok földrajzi megoszlása



Megjegyzés: n = 52

⁵ Az Európai Bizottság fenntarthatósági projektjéről bővebben lásd European Commission: Green Gazette, https://ec.europa.eu/competition-policy/policy/green-gazette_en (letöltés: 2022. 11. 05.).

⁶ Authority for Consumers and Markets (holland versenyhatóság): Draft guidelines on ‚Sustainability Agreements’, 2020. 07. 09., <https://www.acm.nl/en/publications/draft-guidelines-sustainability-agreements> (letöltés: 2022. 11. 05.).

⁷ Competition and Markets Authority (egyesült királyságbeli versenyhatóság): Environmental sustainability and the UK competition and consumer regimes: CMA advice to the Government, 2022. 03. 14., <https://www.gov.uk/government/publications/environmental-sustainability-and-the-uk-competition-and-consumer-regimes-cma-advice-to-the-government> (letöltés: 2022. 11. 05.).

⁸ Hellenic Competition Commission (görög versenyhatóság): Competition Law & Sustainability project, <https://www.epant.gr/en/enimerosi/competition-law-sustainability.html> (letöltés: 2022. 11. 05.).

⁹ Organisation for Economic Co-operation and Development.

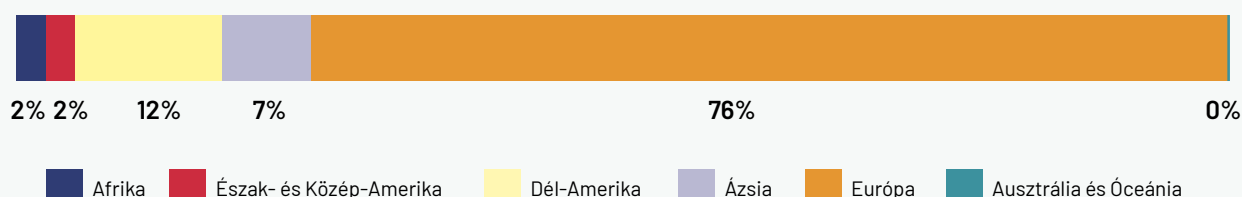
¹⁰ OECD: Sustainability and competition, 2020. 12. 01., <https://www.oecd.org/daf/competition/sustainability-and-competition.htm> (letöltés: 2022. 11. 05.).

¹¹ A 2022. évi éves konferencia programjában is szerepelt a téma, lásd ICN Annual Conference: Special Break-out Session on Sustainability, 2022. 05. 05.

¹² Non-governmental advisor.

¹³ Az 1. és 2. ábra rendre megegyezik a Kutatási Jelentés CA.I.A.2.i és NGA.I.A.2.i ábrájával.

2. ábra: A válaszadó NGA-k földrajzi megoszlása



Megjegyzés: n = 41

A Kutatás eredményeiből részletes jelentés („Kutatási Jelentés”) készült, amely elérhető angol nyelven a GVH honlapján az összes mellékletével együtt.¹⁴

Cikkünk a következő fejezetekben a Kutatás eredményeit összegző Kutatási Jelentés főbb megállapításaiból válogat. Először a jogalkalmazási tapasztalatokat vesszük górcső alá, majd rátérünk a nyitott kérdések elemzésére, illetve a hatóságoknak az új helyzethez való alkalmazkodására. A záró rész előtt tárgyaljuk a nemzetközi együttműködés lehetőségeit, végül összegezzük megállapításainkat. Mivel cikkünk a hazai olvasóközönséget célozza, minden releváns kérdésnél kitérünk a magyarországi helyzetre is, ha az lehetséges.

2. Terminológia és elemzési szerkezet

Mielőtt rátérnénk a jogalkalmazási tapasztalatok ismertetésére, röviden bemutatjuk azt a terminológiát, amelyet a kérdőívek, illetve a Kutatási Jelentés is követnek mind szóhasználatukban, mind szerkezetükben.

A fenntarthatósággal kapcsolatos ügypasztalatokra a kérdőívek ugyanis úgy kérdeztek, hogy figyelembe vették azok szakirodalomból származó lehetséges kettős irányát.¹⁵

Egyrészt jelentkezhetnek fenntarthatósággal kapcsolatos versenyaggályok, amikor a versenyjog a fenntarthatóságot rontó versenykorlátozások ellen használt „kard” szerepét játssza. A fenn-

tarthatósághoz kapcsolódó versenyaggályról akkor beszélünk, ha a verseny csökkenése a fenntarthatóság csökkenéséhez vezet(het) (és nem pl. áremelkedéshez) és/vagy a verseny korlátozása magának a fenntarthatóságnak valamely aspektusára vonatkozik. Példaként említhető egy olyan, autógyártók közötti megállapodás, amely a CO₂-kibocsátás csökkentésére irányuló erőfeszítéseik korlátozására irányul (mivel ebben az esetben a versenykorlátozás magának a fenntarthatóságnak az egyik, vevők számára is fontos aspektusára [CO₂-kibocsátás csökkentése] vonatkozik). Az EU versenyhatóságának 2021-ben zárult, gépjármű-károsanyagkibocsátás kartellügye épp egy ilyen kárelméleten alapul.¹⁶

Másrészt felmerülhet a fenntarthatósági védekezés, amikor a fenntarthatósági szempontok a versenyjog szigorával szembeni „pajzs” szerepét játsszák. A fenntarthatósági védelemről akkor beszélünk, ha a verseny csökkenése vagy valószínű csökkenése által okozott káros hatást (véltetően) ellensúlyozzák az ugyanezen korlátozás által okozott fenntarthatósági előnyök. Példaként említhető egy olyan, autógyártók közötti megállapodás, amelyben közösen határoznak meg nagyratörő CO₂-kibocsátáscsökkentési célokat. Ehhez hasonlított egyes autógyártók 2019-es megállapodása az Egyesült Államokban előírt károsanyag-kibocsátásnál szigorúbb előírások melletti elköteleződésről, amelyet az Egyesült Államok igazságügy-minisztériumának antitröszt-divíziója vizsgálni

¹⁴ Gazdasági Versenyhivatal: Special project for the 2021 ICN Annual Conference: Sustainable development and competition law, 2021. 09. 30., <https://www.gvh.hu/en/gvh/Conference/icn-2021-annual-conference/special-project-for-the-2021-icn-annual-conference-sustainable-development-and-competition-law> (letöltés: 2022. 11. 05.).

¹⁵ Az igen szemléletes „kard” és „pajzs” kifejezések eredete Simon Holmes írásának 34. oldala, de egyéb elnevezések is előfordulnak a szakirodalomban. HOLMES, Simon: Climate change, sustainability and competition law, 5/2/2020 (JAE), https://events.concurrences.com/IMG/pdf/simon_holmes_article.pdf (letöltés: 2022. 11. 05.).

¹⁶ Az Európai Bizottság COMP/AT.40178 – Car emissions-ügyben hozott határozata, 2021. 07. 08., https://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases1/202146/AT_40178_8022289_3048_5.pdf (letöltés: 2022. 11. 05.).

kezdt, de a vizsgálattal annak korai fázisban felhagyott.¹⁷

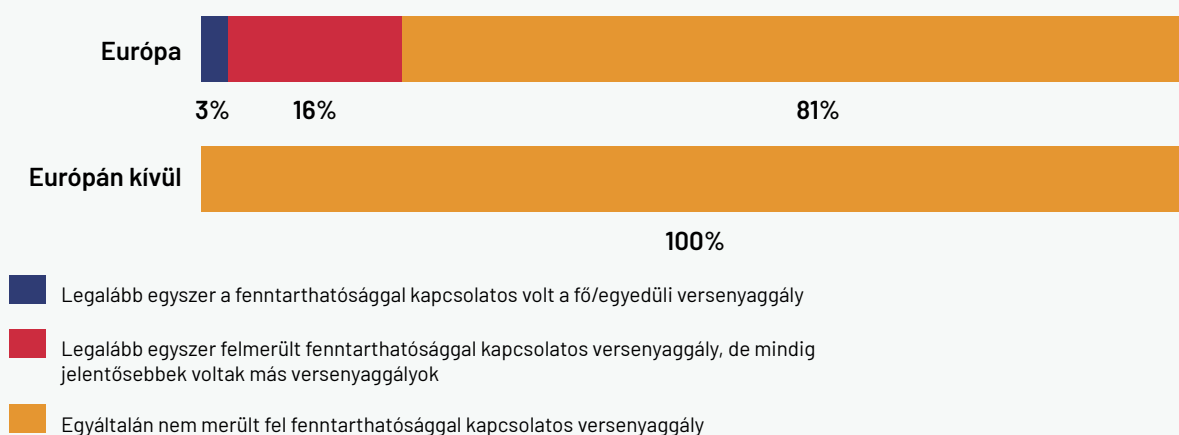
E terminológiai kettősség, valamint a két megkérdezett csoport folytán az eredmények párosíthatók egymással, ha ugyanazt a kérdést tettük fel a fenntarthatósággal kapcsolatos versenyaggályra és a fenntarthatósági védekezésre vonatkozóan, vagy ha ugyanazt kérdeztük a versenyhatóságok és az NGA-k körében is. Rutinszerűen végeztünk továbbá egyéb bontásokat, illetve összehasonlításokat, például az európai és az Európán kívüli válaszadók között. Alább is bemutatunk, esetleg össze is hasonlítunk ilyen „párosított” eredményeket, vagy „ikerábrákat”, ahol az releváns.

3. Jogalkalmazási tapasztalatok

Bár a fenntarthatósági kérdések versenyjogi véltetéről folyó diskurzus az utóbbi években vált igazán intenzívvé, maga a problémakör nem újkeletű. A kérdőívekre adott válaszok is megerősítik azt, hogy a fenntarthatósági kérdések régóta jelen vannak a versenyjogalkalmazásban: nagyszámú NGA számolt be 6 évnél régebbre visszanyúló gyakorlati tapasztalatról, amíg a versenyhatóságok közül volt olyan, amely a 2015. évet megelőző tapasztalatról számolt be (bár ez az időszak nem esett bele a Kutatás által vizsgált időszakba, amely a megelőző hat évet ölelte fel).

Ennek ellenére a jogalkalmazási tapasztalatok a Kutatás alapján meglehetősen szerények: kevés hatóság számolt be konkrét tapasztalatról, és ezek a hatóságok mind európaiak, ahogy az a 3–5. ábrán is látható.¹⁸

3. ábra: Azon versenyhatóságok számának földrajzi megoszlása, amelyek beszámoltak olyan ügyekről, amelyekben felvetődtek a fenntarthatósággal kapcsolatos versenyaggályok



Megjegyzés: $n_{\text{Európa}} = 31$, $n_{\text{Európán kívül}} = 21$

¹⁷ SHEPARDSON, David: U.S. launches antitrust probe into California automaker agreement, Reuters, 2019. 09. 06., <https://www.reuters.com/article/us-autos-emissions-idINKCN1VR1WG> (letöltés: 2022. 11. 05.); valamint SHEPARDSON, David: U.S. ends antitrust probe of four automakers over California emission deal, Reuters, 2020. 02. 07., <https://www.reuters.com/article/us-autos-emissions-antitrust-idUSKBN2012NP> (letöltés: 2022. 11. 05.).

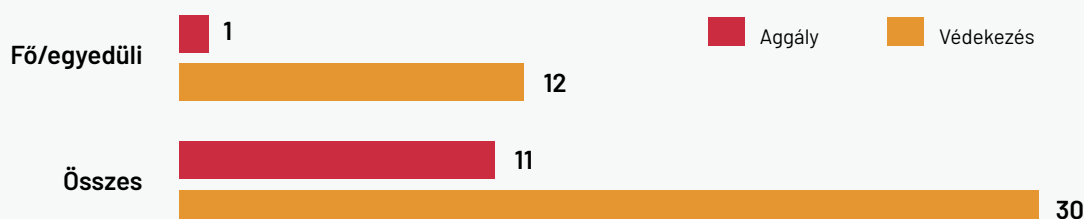
¹⁸ A 3., 4. és 5. ábra rendre megegyezik a Kutatási Jelentés CA.III.B.1.ii, CA.III.E.1.ii és CA.V.B.2 ábrájával.

4. ábra: Azon versenyhatóságok számának földrajzi megoszlása, amelyek beszámoltak olyan ügyekről, amelyben felmerült fenntarthatósággal védekezés



Megjegyzés: $n_{\text{Európa}} = 31$, $n_{\text{Európán kívül}} = 21$

5. ábra: A fenntarthatósági komponensű ügyek száma, a versenyhatóságok válasza alapján



Megjegyzés: a válaszadók száma 52.

A GVH ezen belül azon hatóságok közé tartozik, amelyek már találkoztak fenntarthatósági védekezéssel, de versenyaggálllyal még nem. A kérdőívre adott válaszukban két olyan eljárást azonosítottunk, ahol felmerült fenntarthatósági védekezés, bár nem játszott jelentősebb szerepet, inkább zöldrefestési próbálkozásként volt tekinthető, így alaposabb elemzést sem igényelt. Az alábbiakban rövid kitekintésként bemutatjuk a zöldrefestés fogalmát a versenykorlátozások kontextusában, és a hozzá kapcsolódó hazai jogalkalmazási gyakorlatot.

A zöldrefestés szó az angol *greenwashing* fordítása, és versenykorlátozási értelemben olyan gyakorlatokat ölel fel, amikor a vállalkozások az alapvetően versenyjogsértő magatartásukat/megállapodásukat, vagy a verseny jelentős mértékű csökkenésével járó összefonódásukat azon az alapon próbálják kimenteni, hogy az adott magatar-

tással/megállapodással/összefonódással realizálható fenntarthatósági előnyök meghaladták a verseny csökkenéséből származó károkat, miközben ilyen valós fenntarthatósági előnyök nincsenek – vagyis a szóban forgó magatartások/megállapodások/összefonódások ténylegesen nem zöldek, azokat csak a felek zöldre próbálják festeni a kedvező(bb) versenyjogi megítélés érdekében.

A versenytörvény kifejezetten nevesíti a 17. § a) pontjában azon megállapodások mentesülésének lehetőségét, amelyek hozzájárulnak a környezetvédelmi helyzet javulásához, következésképp a lehetőség fennáll a vállalkozások előtt, hogy egyébként versenyjogsértő magatartásukat ilyen alapon próbálják kimenteni. A jogalkalmazási tapasztalatok ezen a területen is korlátozottak, a GVH-nak is olyan ügyei emelhetők ki ebben a körben, ahol a fenntarthatósági érvelés nem játszott jelentős szerepet, esetleg a fenntarthatósággal való „kapcsolat”

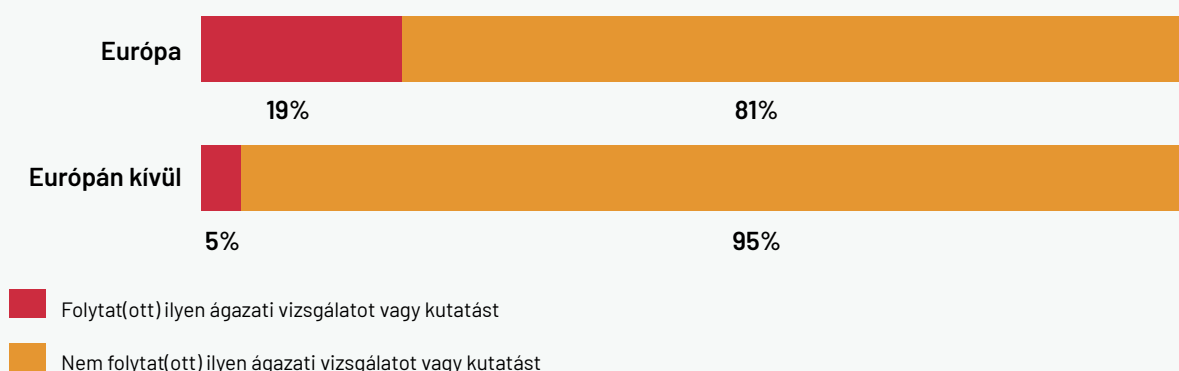
csupán az alaptevékenység (nem pedig a kifogásolt versenykorlátozás) „zöld” jellegében áll, miközben nem került igazolásra, hogy a szóban forgó versenykorlátozás nélkülözhetetlen lenne a tevékenységhez (VJ/84/2013, Növényvédőszer- és Műtrágya Kereskedők Szakmai Egyesülete [NMKSZE] és társai-ügy; VJ/2/2015, FE Group és társai-ügy; VJ/43/2015, Energizer és társai-ügy; VJ/19/2016, Siemens és társai-ügy; VJ/41/2016, Alter energetika és társai-ügy).

Példaként a VJ/43/2015. sz. Energizer és társai-ügy emelhető ki, amelyben a GVH megállapította, hogy az Energizer, a Duracell és a Varta elemek korábbi gyártói 10 éven keresztül jogsértő magatartást tanúsítottak, amikor egyeztettek az általuk forgalmazott hordozható elemek és akkumulátorok hulladékkezelési díjának áthárításáról a vevőikre. Az eljárás végén több mint harmincmillió forintnyi bírságot szabott ki a GVH. Az eljárás alá vontak részéről megjelent érvként, hogy

az általuk létrehozott közös vállalat kizárólagos tevékenysége környezetvédelmi célok megvalósítása volt,¹⁹ azonban anélkül, hogy az egységes áthárítással kapcsolatban részletesebb magyarázatot adtak volna vagy dokumentációt csatoltak volna. A GVH Versenytanácsa figyelembe vette az alaptevékenység jellegét a bírságkiszabás során, ahol tekintettel volt „különösen arra, hogy a társaság tevékenysége környezetvédelmi célokat szolgál”,²⁰ azonban nem végzett külön elemzést az egységes áthárítás „zöld mentesíthetőségére” vonatkozóan, lévén, hogy a felek előadása sem tartalmazott erre vonatkozó konkrétumokat.

Visszatérve a Kutatás eredményeihez, a fenntarthatósággal foglalkozó ágazati vizsgálatok és kutatások tekintetében hasonló megállapítások tehetőek, mint fentebb az ügypaszlatok kapcsán: viszonylag kis számú releváns projekt említhető, és azok is jórészt európai hatóságoktól származnak, ahogy az a 6–7. ábrán is látható.²¹

6. ábra: Olyan ágazati vizsgálatot vagy kutatást lefolytató versenyhatóságok száma földrajzi bontásban, amelyben a fenntarthatóság és verseny jelentős kérdés volt



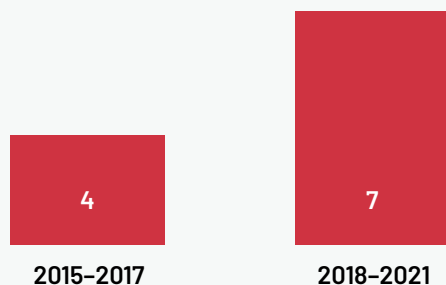
Megjegyzés: $n = 52$

¹⁹ A Gazdasági Versenyhivatal VJ/43/2015 sz. ügyben hozott határozata, 2019. 04. 15., https://www.gvh.hu/dontesek/versenyhivatali_dontesek/dontesek_2015/vj_43_2015_415, (letöltés: 2022. 11. 05.), 117. bekezdés.

²⁰ Gazdasági Versenyhivatal, VJ/43/2015 (19. lj.), 221. bekezdés.

²¹ A 6. és 7. ábra rendre megegyezik a Kutatási Jelentés CA.IV.A.1.ii és CA.IV.A.2.i ábrájával.

7. ábra: **Ágazati vizsgálatok és kutatások száma, amelyekben a fenntarthatóság jelentős kérdés volt**



Megjegyzés: a válaszadók száma 52.

A GVH is azon versenyhatóságok közé tartozik, amelyek még nem rendelkeznek ilyen tapasztalattal.

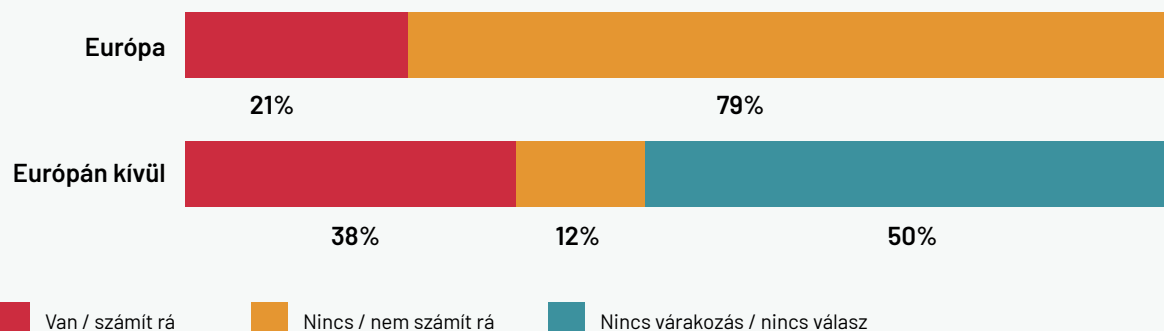
A kevés tapasztalat ellenére a Kutatás eredményei szerint számos hatóság számol azzal, hogy a közeljövőben a fenntarthatósággal kapcsolatos kérdésekkel fog szembesülni jogalkalmazási gyakorlatuk során, ahogy ez a 8-9. ábrán is látható,²² és ez a megállapítás nem csupán az európai, hanem az azon túli hatóságokra is igaz.

8. ábra: **Versenyhatóságok jogalkalmazási várakozásai a fenntarthatósággal kapcsolatos korlátozó megállapodásokra vonatkozóan**



Megjegyzés: n = 52

9. ábra: **A versenyhatóságok fenntarthatósági ügyekkel kapcsolatos tapasztalatainak és várakozásainak összehasonlítása**



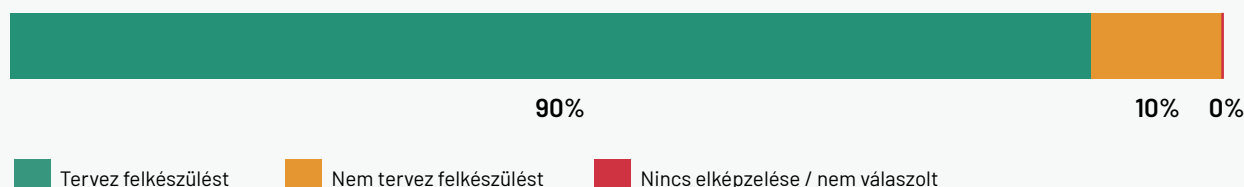
Megjegyzés: n = 52

²² A 8. és 9. ábra rendre megegyezik a Kutatási Jelentés CA.III.H.4.i és CA.III.H.4.v ábrájával.

A válaszadó NGA-k körében is azt tapasztaltuk, hogy túlnyomó többségük készül a téma in-

tenzívebb megjelenésére a közeljövőben, ahogy az a 10. ábrán is látható.²³

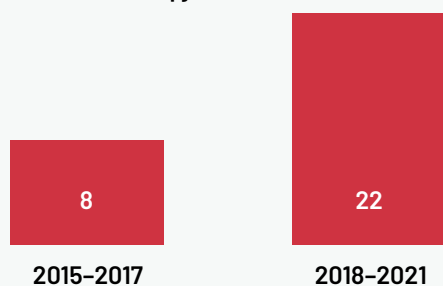
10. ábra: Az NGA-k felkészülési tervei



Megjegyzés: n = 41

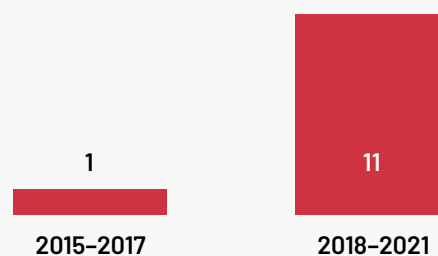
Az előző ábrákból adódó következtetést támasztja alá az a tény is, hogy a fenntarthatósági védekezés kategóriába tartozó ügyek száma tekintetében már az utóbbi időben is növekedés figyelhető meg, ami a 11–12. ábrán is látható.²⁴

11. ábra: Azon ügyek száma, amelyekben felmerült fenntarthatósági védekezés (összesen), a versenyhatóságok válaszi alapján



Megjegyzés: a válaszadók száma 52.

12. ábra: Azon ügyek száma, amelyekben felmerült fenntarthatósági védekezés, fő/egyedüli védekezésként, a versenyhatóságok válaszi alapján



Megjegyzés: a válaszadók száma 52.

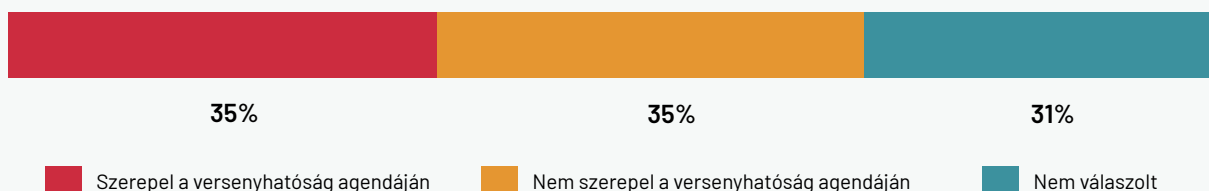
A fentiek szerinti korlátozott tapasztalat ellenére érdemes hangsúlyozni, hogy a kérdőívre válaszoló hatóságok több mint fele – köztük a GVH – nyilatkozott úgy, hogy a fenntarthatóság versenyjogi vonatkozásaival való foglalkozás szerepel a stratégiai tervei között, amíg az NGA-k jelentős része a legfontosabb témák közé sorolja a kérdéskört, ahogy az a 13–14. ábrán is látható.²⁵

²³ A 10. ábra megegyezik a Kutatási Jelentés NGA.II.E.3.a.i ábrájával.

²⁴ A 11. és 12. ábra rendre megegyezik a Kutatási Jelentés CA.III.E.2.i.a és CA.III.E.2.i.b ábrájával.

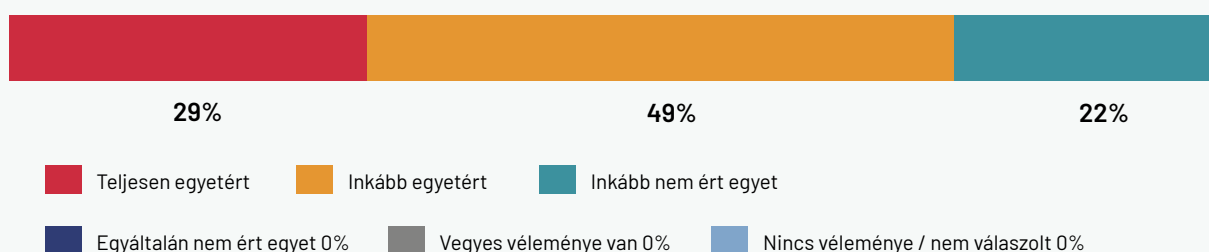
²⁵ A 13. és 14. ábra rendre megegyezik a Kutatási Jelentés CA.IV.D.1.i és NGA.II.E.2.i ábrájával.

13. ábra: A fenntarthatóság témája a versenyhatóságok agendáján



Megjegyzés: $n = 52$

14. ábra: NGA-vélemények a téma nagy relatív fontosságáról a következő években



Megjegyzés: $n = 41$

4. Kérdések és kihívások

Számos kérdés azonosítható a fenntarthatóság versenyjogi figyelembevételére, illetve vehetősége tekintetében. Ezek közül a jogszabályi környezettel, illetve az elemzési keretekkel kapcsolatos kérdésekre és eredményekre fogunk ebben a fejezetben koncentrálni.

4.1. Jogszabályi környezet

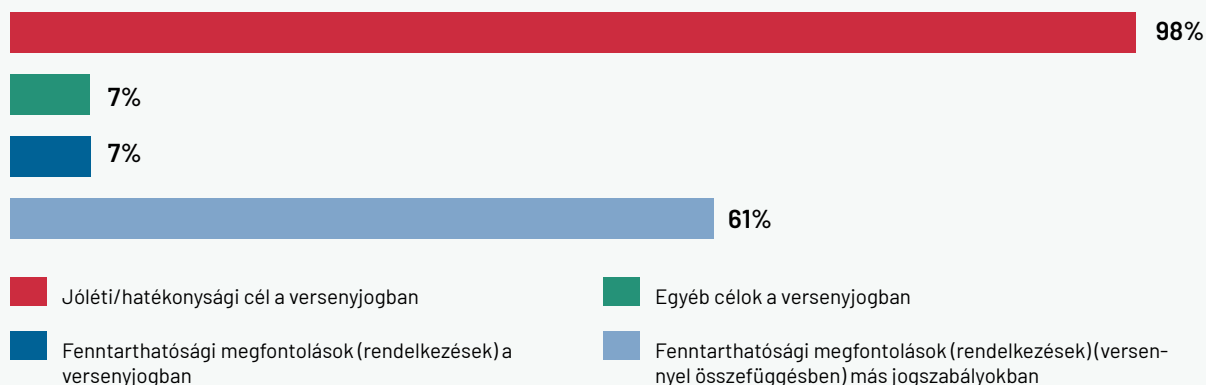
Kérdésként felmerül például, hogy a jogszabályi környezet változtatásra szorul-e a fenntarthatósági célok eléréséhez, és ha igen, milyen változ-

tatásokra lenne szükség. (Feltéve, hogy az említett célok eléréséhez a versenyjog, illetve a versenyjog-alkalmazás hozzá kíván járulni.)

A releváns ügyekből származó tapasztalatok azt mutatják, hogy nem volt kevesebb fenntarthatósággal kapcsolatos ügy azokban a jogrendszerekben, ahol jóléti célok vannak jelen (ilyen a hazai jogrendszer is), és nem volt nagyobb az ügyek száma azokban a jogrendszerekben, ahol törvényi szinten is utalás történik a fenntarthatóságra (ezek közé tartozik Magyarország is), ahogy az a 15–16. ábrán is látható.²⁶

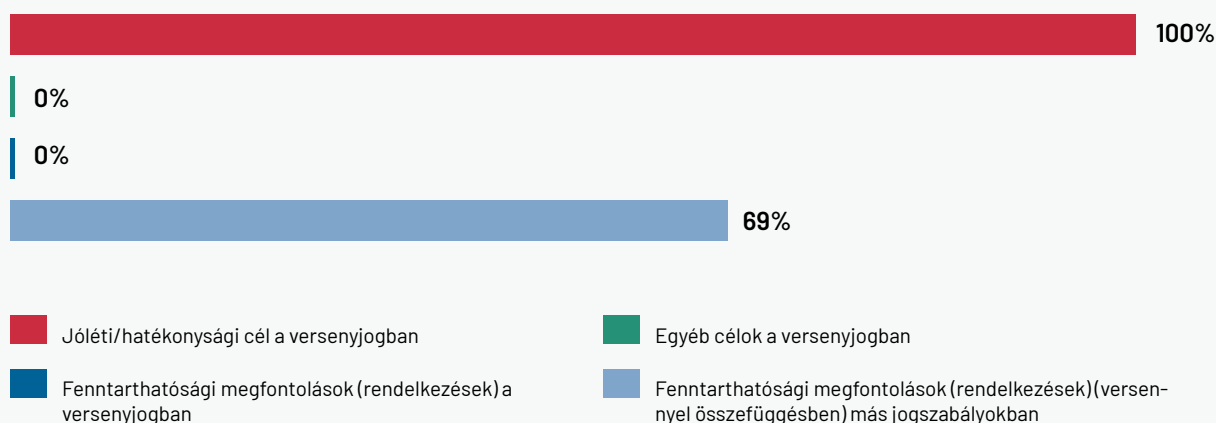
²⁶ A 15. és 16. ábra rendre megegyezik a Kutatási Jelentés CA.V.B.4 és CA.V.B.5 ábrájával.

15. ábra: Fenntarthatósági komponensű ügyek jelenléte a különféle jellemzőkkel bíró jogrendszerekben (az összes fenntarthatósági komponensű ügghöz képest), a versenyhatóságok válasza alapján



Megjegyzés: n = 41

16. ábra: A jelentős fenntarthatósági komponensű ügyek jelenléte a különböző jellemzőkkel bíró jogrendszerekben (az összes jelentős fenntarthatósági komponensű ügghöz képest), a versenyhatóságok válasza alapján



Megjegyzés: n = 13

A fenti eredmények nem utalnak arra, hogy a jogalkotás általánosságban elengedhetetlen vagy sürgető lenne. Ugyanakkor ez természetesen nem jelenti azt, hogy a konkrét törvényi utalások, vagy akár a közérdek-klauzulák jelenléte – az adott körülményektől függően – nem támogathatja a fenntarthatósággal kapcsolatos ügyek megjelenését.

4.2. Elemzési keretek

Szintén kérdésként merül fel, hogy hogyan lehet a releváns fenntarthatósági elemeket számszerűsíteni, összevetni a versenyre gyakorolt hatással.

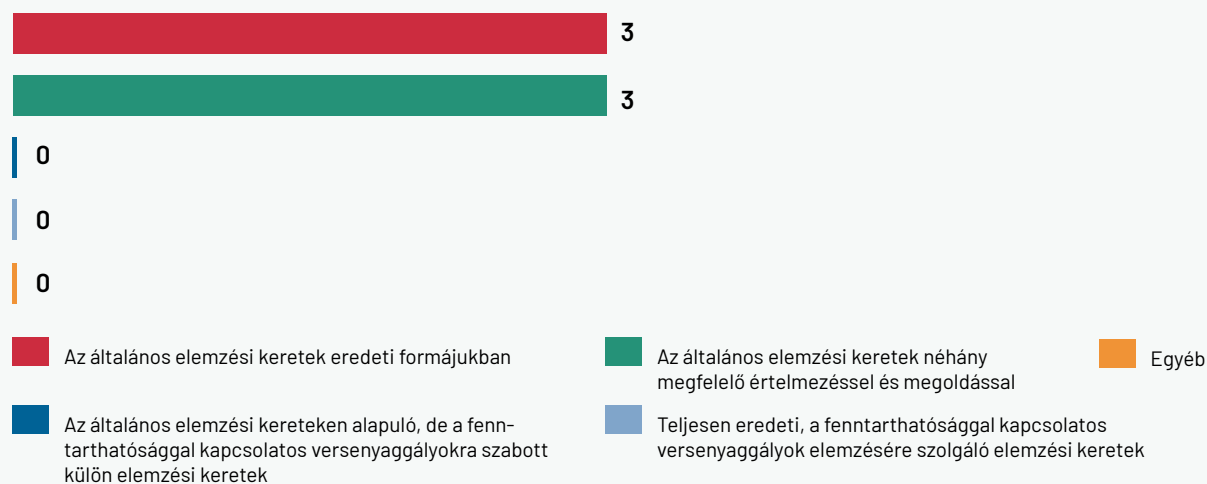
A tapasztalatok e téren túl korlátozottak voltak ahhoz, hogy legjobb gyakorlatokat azonosít-

sunk, vagy részletesen elemezzünk. Mindenesetre a Kutatás eredményeiből levonhatunk bizonyos következtetéseket.

A fenntarthatósági versenyaggályok körében a versenyhatóságok válasza azt mutatják, hogy az általános elemzési keret minden esetben vagy az eredeti formájában, vagy a helyzetnek megfelelő értelmezéssel alkalmazták, amíg a fenntarthatósági védekezés keretében az általános elemzési keretet ugyan a legtöbb versenyhatóság alkalmazta, de a válaszadó versenyhatóságok fele csak a helyzetnek megfelelő értelmezéssel tette ezt, ahogy az a 17–18. ábrán is látható.²⁷

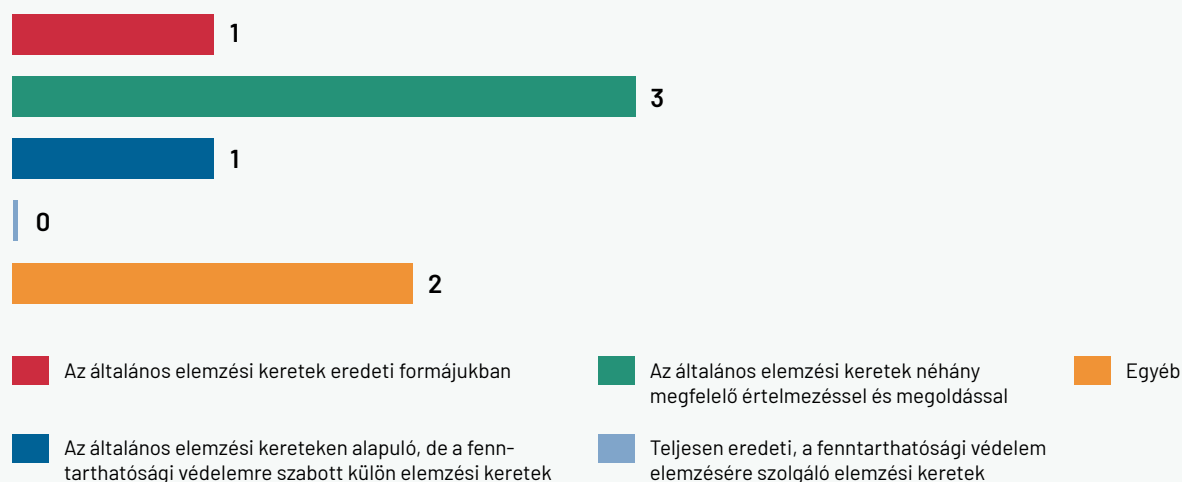
²⁷ A 17. és 18. ábra rendre megegyezik a Kutatási Jelentés CA.III.C.1.i és III.F.1.i ábrájával.

17. ábra: Értékelési módszerek olyan ügyekben, ahol fenntarthatósággal kapcsolatos versenyaggály merült fel, a versenyhatóságok válasza alapján



Megjegyzés: $n = 6$

18. ábra: Értékelési módszerek olyan ügyekben, ahol fenntarthatósági védekezés merült fel, a versenyhatóságok válasza alapján



Megjegyzés: $n = 6$

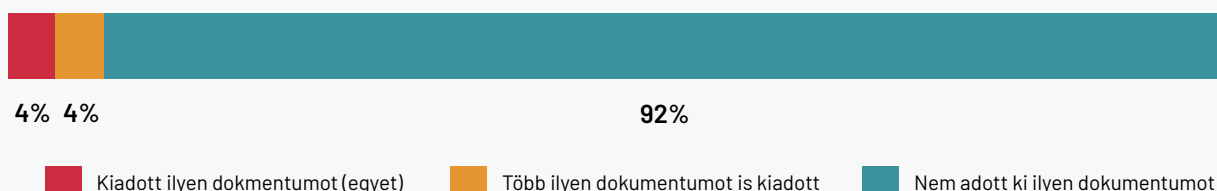
Ahogy az a két ábra összevetéséből is látható, a fenntarthatósági védekezés esetében az elemzési módszerek a fenntarthatósági versenyaggályokhoz képest némileg jobban elmozdulnak a kiindulóponttól („általános elemzési keret eredeti formájában”), és több speciális, helyzetre szabott elemet tartalmaznak. Ennek számos oka lehet, például a fenntarthatósági védekezések gyakoribb előfor-

dulása, illetve nagyobb elfogadottsága, és az ezek emiatt kialakult nagyobb elemzési tudatosság.

Itt említendő meg az is, hogy alacsony azoknak a versenyhatóságoknak a száma, amelyek kiadtak olyan nem kötelező erejű iránymutatás(oka)t, amely(ek) ismerteti(k) a múltbeli ügyekben alkalmazott, vagy a jövőbeni ügyekben alkalmazni tervezett elemzési módszer(ek)e)t a fenntarthatósággal kapcsolatos versenyjogi aggályok, illetve

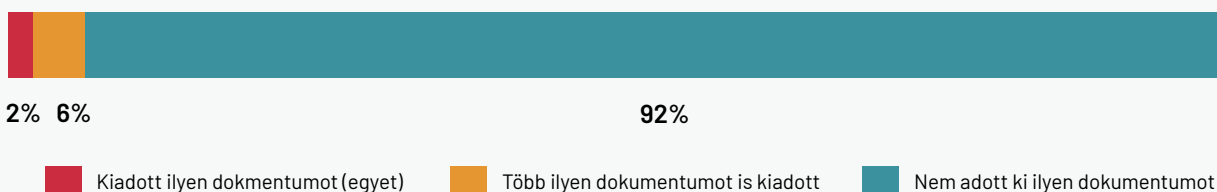
fenntarthatósági védekezés értékelésére a versenykorlátozó megállapodásokkal kapcsolatos ügyekben, ahogy az a 19–20. ábrán is látható.²⁸

19. ábra: A fenntarthatósággal kapcsolatos versenyaggályok értékelésére vonatkozó versenyhatósági iránymutatások



Megjegyzés: n = 52

20. ábra: A fenntarthatósági védekezés értékelésére vonatkozó versenyhatósági iránymutatások



Megjegyzés: n = 52

A GVH is azon hatóságok közé sorolható, amelyek nem adtak még ki iránymutatásokat a témában.²⁹

5. A versenyhatóságok alkalmazkodása

Az alábbi fejezetben bemutatjuk a versenyhatóságok válaszadók szerinti felkészültségét a fenntarthatósági szempontok értékelésére, valamint az e felkészültség esetleges javítására tett vagy tenni

tervezett lépéseket. Ugyanitt foglalkozunk a versenyhatósági értékelés átláthatóságával, a téma stratégiai tervezésben való megjelenésével, valamint a nemzetközi szervezetek szerepével.

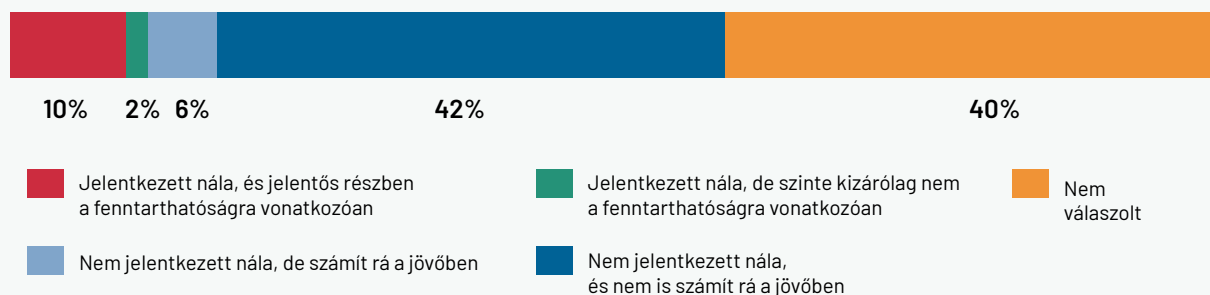
Számos hatóság számolt be arról – köztük a GVH is –, hogy a fenntarthatósági kérdések elemzése kapcsán többlétszakértelem-igényt észlelt a saját felkészültségében, illetve ha nem tapasztalt még ilyet, akkor is számol ennek a megjelenésével a közeljövőben, ahogy az a 21. ábrán is látható.³⁰

²⁸ A 19. és 20. ábra rendre megegyezik a Kutatási Jelentés CA.III.C.3.i és CA.III.F.3.i ábrájával.

²⁹ Fogyasztóvédelmi területen ugyanakkor jelentetett meg a GVH ilyen típusú dokumentumot, lásd GVH: Zöld marketing – A Gazdasági Versenyhivatal tanácsai vállalkozásoknak, 2020. 12. 17., https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/szakmai_felhasznaloknak/tajekoztatok/szakmai_felhasznalok_tajekoztatok_zold-iranymutas_201217&inline=true (letöltés: 2022. 11. 05.).

³⁰ A 21. ábra megegyezik a Kutatási Jelentés CA.IV.B.1.i ábrájával.

21. ábra: Többletszakértelem-igény megjelenése a versenyhatóságok fenntarthatósággal összefüggő tevékenységeiben

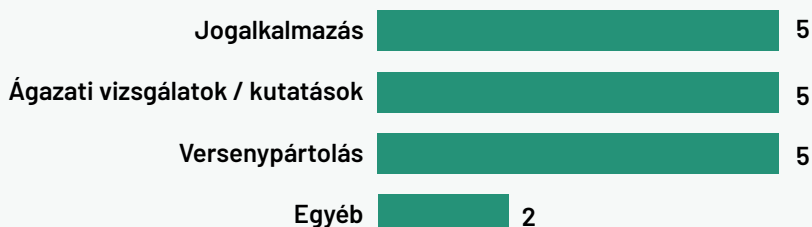


Megjegyzés: $n = 52$

Érdeemes megjegyezni, hogy a „tapasztaltabb” versenyhatóságok jóval nagyobb hányada (mint a „kevésbé tapasztalt” versenyhatóságoké)³¹ szembesült a fenntarthatóság és a verseny kapcsolatára vonatkozó többletszakértelem igényével, vagy szá-

mít rá. Továbbá a többletszakértelem igénye nem korlátozódik a versenyhatóságok egyik vagy másik tevékenységi területére, például a jogalkalmazásra, hanem mindegyik fő területet érinti, ahogy az a 22. ábrán is látható.³²

22. ábra: A fenntarthatósággal kapcsolatosan jelentkező többletszakértelem-igény megoszlása versenyhatósági tevékenységi körönként (több válasz is lehetséges)



Megjegyzés: $n = 8$

Az NGA-k válaszaiban is tükröződnek a versenyhatóságok jelenlegi, felkészültség kapcsán jelentkező hiányosságai, mivel az NGA-k nagyjából fele megfelelőnek tartja a versenyhatóságok jelen-

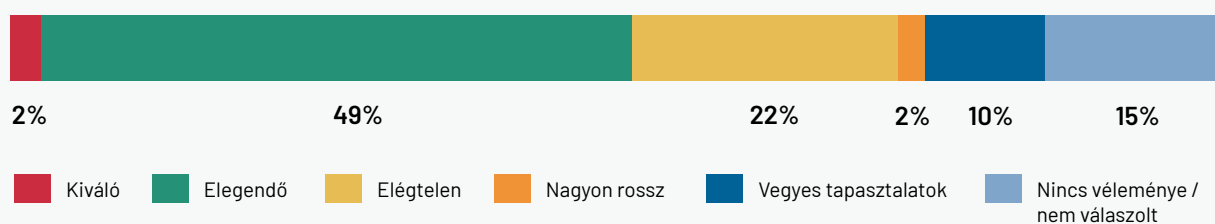
legi felkészültségét, de csak elenyésző hányaduk tartja azt kiválónak, ahogy az a 23. ábrán is látható.³³

³¹ A Kutatásban „a tapasztaltabb” versenyhatóságok közé soroltuk azokat, amelyeknek már volt olyan ügye, ágazati vizsgálata vagy kutatása, amelyben jelentős szerepet játszottak a környezeti fenntarthatósági szempontok. A többi versenyhatóságot a „kevésbé tapasztaltak” közé soroltuk.

³² A 22. ábra megegyezik a Kutatási Jelentés CA.IV.B.2.i ábrájával.

³³ A 23. ábra megegyezik a Kutatási Jelentés NGA.II.C.1.i ábrájával.

23. ábra: NGA-vélemények a versenyhatóságok jelenlegi felkészültségéről

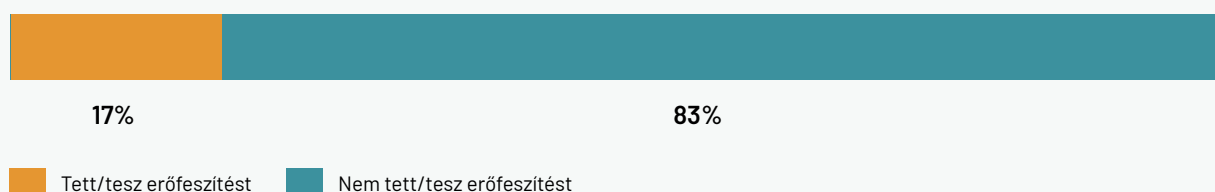


Megjegyzés: n = 41

A hatóságok egy része tett vagy tesz is már valamilyen lépést a szükséges szakértelmű többlet megszerzésére, az ilyen versenyhatóságok aránya nagyjából azonos azokéval, amelyek szembesültek már

a többletszakértelmű igényével, vagy számítanak arra, ahogy az a 22. és a 24. ábra összevetéséből is látható.³⁴

24. ábra: A fenntarthatósággal kapcsolatos többletszakértelmű-igény kielégítésére irányuló versenyhatósági erőfeszítések



Megjegyzés: n = 52

Hogy melyek ezek a lépések, és melyik mennyire gyakori, illetve, hogy milyen lépések megtételét látják fontosnak a versenyhatóságok, azt össze-

foglalóan mutatja a 25. ábra, az pedig a 26. ábrán látható, hogy az általuk is érzékelt lépésekkel az NGA-k nem maradéktalanul elégedettek.³⁵

25. ábra: A fenntarthatósággal kapcsolatos többletszakértelmű-igény kielégítésére irányuló versenyhatósági erőfeszítések fajtái (több válasz is lehetséges)

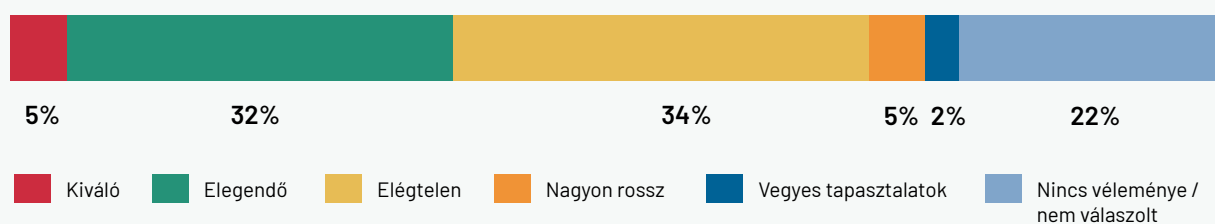


Megjegyzés: n = 9

³⁴ A 24. ábra megegyezik a Kutatási Jelentés CA.IV.B.3.a.i ábrájával.

³⁵ A 25. és 26. ábra rendre megegyezik a Kutatási Jelentés CA.IV.B.3.b.i és NGA.II.C.2.i ábrájával.

26. ábra: NGA-vélemények a versenyhatósági felkészültség javítását célzó erőfeszítésekről



Megjegyzés: n=41

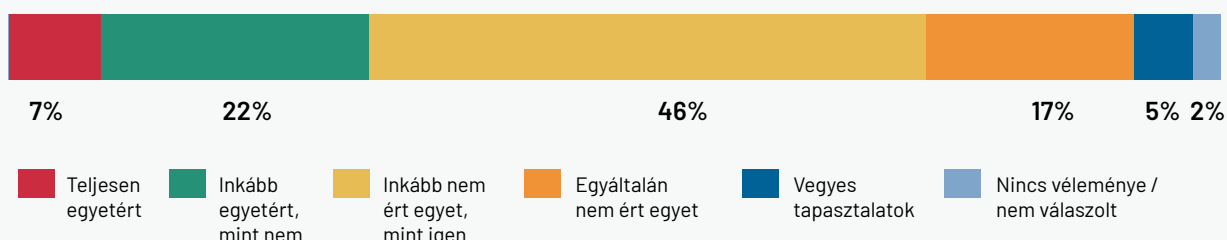
Volt olyan „tapasztaltabb” versenyhatóság, amely jelezte, hogy elkezdett fenntarthatósági kérdésekben jártas közgazdászokat alkalmazni, illetve létrehozott a hatóságon belül egy „fenntarthatósági csoportot”. A GVH-nál is volt példa a külföldi versenyhatóságok tapasztalatának felhasználására, ha nem is együttműködés révén, hanem az elérhető joggyakorlat feldolgozásán keresztül.

A versenyhatósági válaszokból egy olyan séma bontakozik ki, amelynek „első fázisában” a hatóságok realizálják a hiányosságot, és tanulni szeret-

nének egymástól és nemzetközi testvérhatóságaiktól, majd később átlépnek abba a „második” vagy „internalizációs fázisba”, ahol a hangsúly saját kapacitásaik kiépítésére tevődik át.³⁶

A vállalatok és jogi képviselőik számára lényeges, hogy átlássák, hogyan elemzi és kezeli a versenyhatóság a fenntarthatósággal kapcsolatos kérdéseket. Ami a jelenlegi átláthatóságot illeti, arról többségük viszonylag kritikusan vélekedik, ami a 27. ábrán is látható.³⁷

27. ábra: NGA-vélemények a versenyhatósági elemzés átláthatóságának megfelelőségéről



Megjegyzés: n = 41

Az átláthatóság biztosításának fontos elemei lehetnek az informális egyeztetések az ügyfelekkel, illetve a jogi kötőerővel ugyan nem bíró, de a hatósági hozzáállást ismertető iránymutatások. Előbbiek kapcsán kevesebb információ áll rendelkezésünkre a Kutatás alapján, bár a Kutatás „ügy” definíciója kiterjedt az informális egyeztetésekre is, és a versenyhatóságok válaszaihoz mellékelt megjegyzésekből látjuk, hogy sor került ezekre is, és van, ahol jelentős a szerepük.

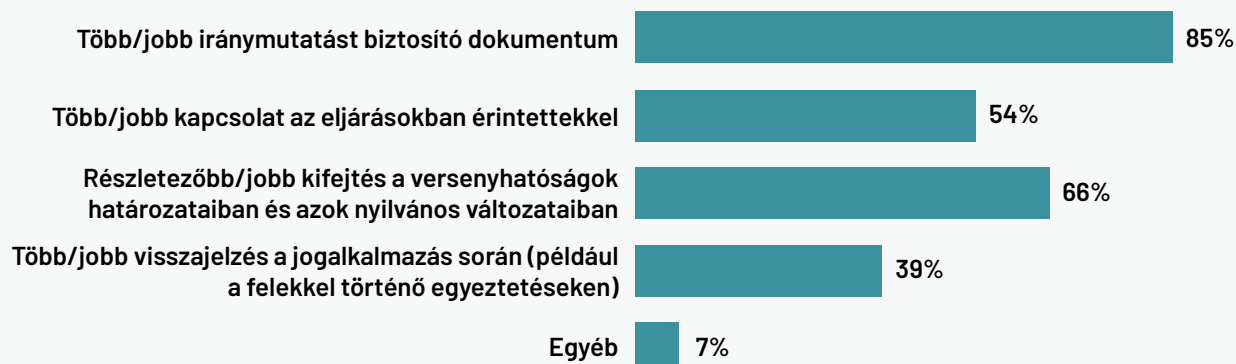
A transzparencia növelésének módzatairól alkotott NGA-vélemények ugyanakkor nagyobb jelentőséget tulajdonítanak az általános, vagy egyedi, de dokumentumokba foglalt, bárki számára hozzáférhető tájékoztatásnak, különösen az iránymutatásoknak, ahogy az a 28. ábrán is látható.³⁸

³⁶ Kutatási Jelentés 53–54. oldal (CA.IV.B.4 fejezet).

³⁷ A 27. ábra megegyezik a Kutatási Jelentés NGA.II.B.4.i ábrájával.

³⁸ A 28. ábra megegyezik a Kutatási Jelentés NGA.II.B.5.i ábrájával.

28. ábra: NGA-vélemények a versenyhatósági elemzés átláthatóságát javító lehetséges lépések fontosságáról (több válasz is lehetséges)



Megjegyzés: $n = 41$

Itt érdemes megjegyezni, hogy a felmérés egyik legfontosabb üzenete az volt, hogy az NGA-k szerint több és jobb iránymutatásra lenne szükség annak érdekében, hogy a vállalatok a fenntarthatósági célokat is figyelembe vevő magtartásukat hogyan hozzák összhangba a versenyjogi szabályokkal, illetve hogyan állapítsák meg a maguk számára, és hogyan bizonyítsák a hatóság előtt azok versenyjogi szerinti jogszerűségét.³⁹ Az NGA-k több és jobb iránymutatások kiadására vonatkozó igénye a legkülönbébb válaszokhoz fűzött megjegyzéseiken keresztül áthatja a kutatás egész rájuk vonatkozó részét.

Tekintettel arra, hogy bizonyos „zöld kezdeményezések” könnyen bírhatnak határokon átnyúló hatásokkal, és így egyszerre több jogrendszer célkeresztjébe is kerülhetnek, rendkívül fontos lenne a nemzetközi konvergencia elérése a fenntarthatósági ügyek kezelésében. Konvergencia hiányában a versenyhatóságok akár egymásával ellentétes, illetve egymás döntéseinek végrehajtását akadályozó döntéseket is hozhatnak, amivel az érintett vállalatok is nehéz vagy lehetetlen helyzetbe kerülhetnek.

A Kutatás már ismertett eredményei azonban azt mutatják, hogy jelenleg meglehetősen nagy eltérések tapasztalhatóak, különösen Európa, illetve más kontinensek között.⁴⁰

Az eredményekből nem állapítható meg egyértelműen, hogy a világ a konvergencia vagy a divergencia felé tart, vélhetően még nem dőlt el, hogy az

európai hatóságokat a többiek is követik-e, hogy az sem, hogy az európai hatóságok pontosan hová tartanak. Mindazonáltal észlelhetők egy lehetséges regionális, európai konvergencia jelei, amelynek EU-tagállami versenyhatóságként minden bizonynyal a GVH is részese lesz.⁴¹

Éppen ezért a nemzetközi együttműködés várhatóan kulcsfontosságú lesz a jövőben. A versenyhatóságok közötti közvetlen együttműködés az egyik legnépszerűbb módja a kihívásoknak való megfelelésnek, és eleve a konvergencia erősítésének az irányába, az egymáshoz hasonló megoldások kialakulásának irányába hat.

A Kutatás eredményei mindezt megerősítik, mivel a válaszadó hatóságok többsége, köztük a GVH is, úgy gondolja, hogy a fenntarthatóság és a versenyjog kapcsolatának a nemzetközi szervezetek által érintett 5 legfontosabb téma között kellene lennie, ahogy az a 29. ábrán is látható.⁴² A válaszokból az is kiderül, hogy a nemzetközi szervezetek bevonását előnyben részesítő versenyhatóságok aránya jóval magasabb, mint a témában (bármilyen) tényleges tapasztalattal rendelkező versenyhatóságok aránya, sőt ez az arány még azon versenyhatóságok arányánál is nagyobb, amelyek saját stratégiai terveikben szerepeltetik (vagy szerepeltetni képesek) a témát.

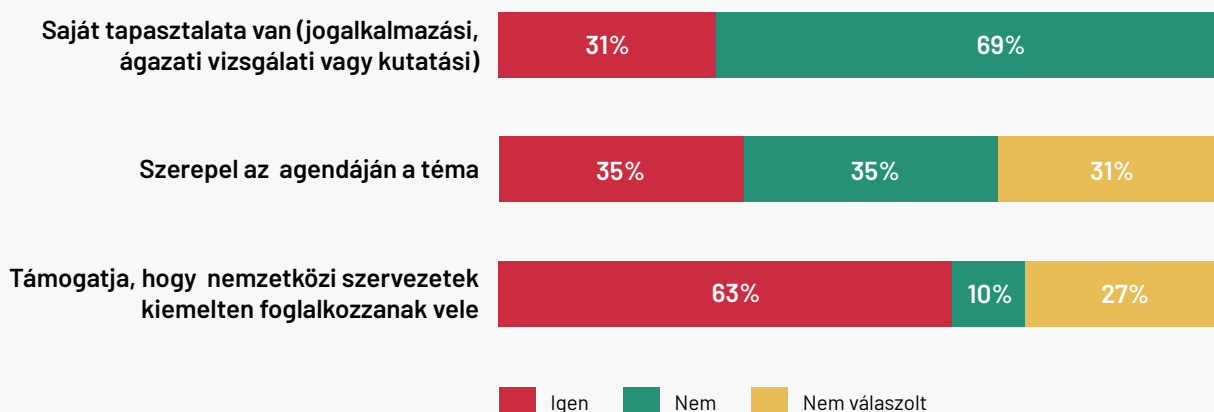
³⁹ Kutatási Jelentés 65–66. és 77–78. oldal (NGA.I.C5 és NGA II.B.5. fejezet).

⁴⁰ Vö. 3. Jogalkalmazási tapasztalatok c. fejezet.

⁴¹ Kutatási jelentés 44. és 54. oldal (CA.III.H.4 és CA.IV.B.4 fejezet).

⁴² A 29. ábra megegyezik a Kutatási Jelentés CA.IV.D.2.v ábrájával.

29. ábra: A versenyhatóságok témával kapcsolatos tapasztalatainak és a téma iránti érdeklődésének összehasonlítása

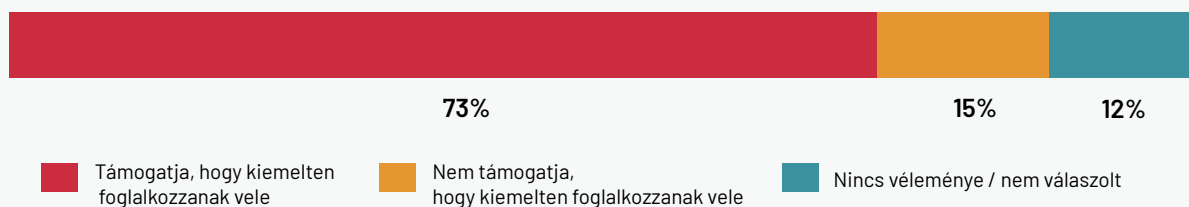


Megjegyzés: n = 52

Az NGA-k hasonlóképpen rendkívül támogatóan nyilatkoztak a nemzetközi szervezetek sze-

repével kapcsolatban, ahogy az a 30. ábrán is látható.⁴³

30. ábra: NGA-vélemények a nemzetközi szervezetek szerepéről



Megjegyzés: n = 41

A válaszadók leghasznosabbnak a nemzetközi ajánlások megfogalmazását, valamint a legjobb gyakorlatok összegyűjtését és megosztását tartják. Ezek az anyagok kulcsfontosságúak lehetnek

a szerényebb erőforrásokkal és kapacitással rendelkező hatóságok számára, ahogy az a 31–32. ábrán is látható.⁴⁴

⁴³ A 30. ábra megegyezik a Kutatási Jelentés NGA.II.D.1.i ábrájával.

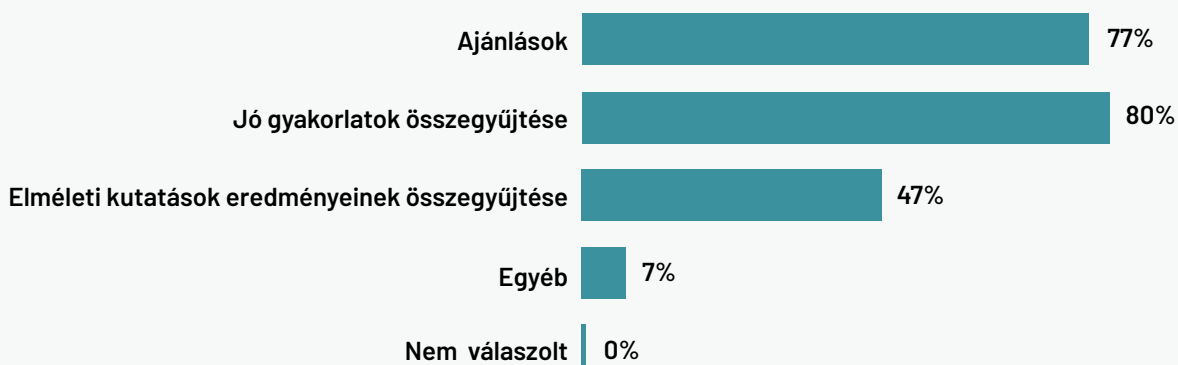
⁴⁴ A 31. és 32. ábra rendre megegyezik a Kutatási Jelentés CA.IV.D.3.i és NGA.II.D.2.i ábrájával.

31. ábra: Versenyhatósági preferenciák a nemzetközi szervezetek hozzájárulási módjairól (több válasz is lehetséges)



Megjegyzés: n = 33

32. ábra: NGA-preferenciák a nemzetközi szervezetek hozzájárulási módjairól (több válasz is lehetséges)



Megjegyzés: n = 30

6. Összegzés

A GVH Kutatása igazolta, hogy a fenntarthatósági kérdések valóban helyet követelnek maguknak a versenyjogi gondolkodás területén is. Ez komoly kihívás elé állítja a jogalkalmazókat, mert még nincsenek bevett módszerek a fenntarthatóság megfelelő figyelembevételére.

A tapasztalatok egyelőre meglehetősen korlátozottak, és sok a nyitott kérdés: nem rajzolódtak még ki a legjobb gyakorlatok, és nagyrészt hiányzik azok elméleti és empirikus megalapozása, továbbá kérdéses a nemzetközi konvergencia, bár látszanak egy európai konvergencia jelei. Mindezekből fakadóan a piaci szereplők elégtelennek érzik a rendelkezésükre álló iránymutatást, és túlságosan nagyok az így keletkező jogbizonyta-

lanságból származó kockázataikat és költségeiket, amely elbátortalaníthatja őket egyes „zöld kezdeményezésektől”.

Az előrelépés szakmai válaszokat igényel, ezek megtalálása pedig versenypolitikai kutatást és fejlesztést. Egyes jogrendszerekben a jogalkotás is hasznosnak bizonyulhat, bár az alapvető jogi és elemzési kereteket érintő változás nem látszik indokoltnak. Szükség lehet a versenyhatóságok, a piaci szereplők és jogi képviselőik, valamint a tanácsadói szféra kapacitásfejlesztésére is. Mindebben fontos szerep jut a nemzetközi együttműködésnek és tapasztalatcserének, ideértve a nemzetközi szervezetek munkáját is.

A folyamat mindenesetre már láthatóan elkezdődött. Nemcsak a téma iránti érdeklődés erősödik, hanem úgy tűnik, hogy a vele való foglal-

kozásban szintén megjelent a Kutatásunkból is kirajzolódó irány: az Európai Bizottság a közelmúltban közzétette horizontális iránymutatásának új, a fenntarthatósági megállapodásokra is kiterő változatának tervezetét,⁴⁵ az OECD Versenybizottsága pedig egyik 2021. decemberi kerekasztalvitá-

ját az elemzési kérdések és a lehetséges megoldások feltérképezésének szentelte.⁴⁶

A fenntarthatósági szempontok figyelembevétele minden bizonnyal a következő évek versenyjogalkalmazásának egyik izgalmas és fejlődő területe lesz.

⁴⁵ European Commission: Public consultation on the draft revised Horizontal Block Exemption Regulations and Horizontal Guidelines, tervezet, 2022. 03. 01., https://competition-policy.ec.europa.eu/public-consultations/2022-hbers_hu (letöltés: 2022. 11. 05.).

⁴⁶ Lásd OECD: Environmental Considerations in Competition Enforcement, 2021. 12., <https://www.oecd.org/daf/competition/environmental-considerations-in-competition-enforcement.htm> (letöltés: 2022. 11. 05.).



László Kovács¹

Competition in public procurement and its measurement

Közbeszerzési verseny és annak mérése

Abstract: According to the practice of the Public Procurement Authority, the intensity of competition in public procurement procedures in Hungary is evaluated by using three statistical indicators: the ratio of the so-called number of negotiated public procurement procedures without prior publication, which excludes open competition, compared to all public procurement procedures; the proportion of single-bid public procurement procedures; finally, the average of the number of bids submitted in the public procurement procedure. The purpose of this study is to examine the intensity of competition in Hungarian public procurement procedures, by taking into account these indicators. Based on the statistical data regularly published by the Public Procurement Authority, in particular the extremely low number of negotiated public procurement procedures without prior publication, as well as the relatively high average number of bids submitted in public procurement procedures, it can be concluded that competition in Hungarian public procurement procedures can be considered intense, however, in single-bid procedures there is room for improvement.

Tárgyszavak: közbeszerzés, verseny, egyajánlatos közbeszerzések, hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás, ajánlat, statisztika

Keywords: public procurement, competition, single-bid procurements, negotiated procedure without prior publication, bid, statistics

1. Introduction

It is a basic social expectation that, in the case of state and local government procurement, the contracting state or local government body, when using public funds, selects in a public procedure that makes the details of the procurement available to anyone and ensures the involvement of all potential economic actors in the procurement the most advantageous offer for him – and let's note, for the community. This procedure that guarantees publicity and the involvement of potential economic actors is the public procurement procedure, during which, in addition to the above-mentioned publicity, the provision of equal opportunities and equal treatment of potential economic actors is also a basic requirement, and even a

basic principle laid down in Act CXLI of 2015 on Public Procurement (hereinafter referred to as the PPA). These principles, as well as the specific procedural actions that ensure the practical implementation of the principles and the relevant procedural rules, ensure that potential economic actors in public procurement procedures can win the right to perform public procurements, or as they were previously called, public delivery, in a real competitive situation. But how can we determine and examine whether there is real competition in the public procurement market?

The central organ of the Hungarian public procurement institutional system is the Public Procurement Authority, which – based on its statistical system accredited by the Hungarian Central Statistical Office – exclusively has authentic statis-

¹ President, Public Procurement Authority, e-mail: kovacs.laszlo@kt.hu.

tical data on public procurement in Hungary. As a result, when examining the competitive position in the public procurement market we must also start from the statistical data of the Public Procurement Authority. The Public Procurement Authority traditionally examines the intensity of competition with three statistical indicators: on the one hand, the so-called ratio of the number of negotiated public procurement procedures without prior publication compared to the number of all public procurement procedures, the essence of which is that the fewer the number of negotiated procedures without prior publication involving significant restrictions on competition, the greater the intensity of competition; on the other hand, the so-called ratio of the number of single-bid procedures, the essence of which is that the lower the number of public procurement procedures in which only one bid is submitted, the more intense is competition; and finally, thirdly, the average number of bids submitted in a public procurement procedure, the essence of which is that the higher the average number of bids submitted in a public procurement procedure, the greater and healthier the competition, and the more efficient the public procurement procedures.

Our assumption is that – knowing the strict control practice of the Public Procurement Authority with regard to negotiated public procurement procedures without prior publication – given the extremely low number of negotiated procedures without prior publication and the relatively high number of bids per procedure, there is relatively healthy competition in the Hungarian public procurement market, however – especially with regard to the criticisms expressed by the European Commission - there would still be a lot of room for improving the results in terms of single-bid public procurement procedures. However, in connection with this last statement, let us immediately point out that this is true not only for Hungary, but also for 17 other Member States out of the 27 Member States of the European Union, taking into account the statistics of the European Commis-

sion² itself. Knowing all this, let us now look at the data according to the three indicators mentioned above.

2. Negotiated procedures without prior publication, or distortion of competition within a strictly regulated framework

The negotiated procedure without prior publication is an exceptionally applicable type of procedure in the public procurement system, and can only be used if the conditions specified exhaustively in the Public Procurement Act are met.³ The contracting authority must prove the fulfillment of the strict conditions defined in the law and the fact that the procurement need can only be realized through a negotiated procedure without prior publication, within the framework of its obligation to provide information to the Public Procurement Authority, or during a possible legal remedy procedure.⁴ Given that the procedure is not announced in advance, the basic principles regarding the transparency and publicity of public procurement are the least implemented in the negotiated procedure without prior publication, therefore, due to its harmful effects on competition, it is necessary to take into account a number of guarantee provisions when applying this type of procedure.

The rules of Directive 2014/24/EU *on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC* (hereinafter referred to as the Directive) consider the negotiated procedure without prior publication as a type of procedure that can only be used in exceptional cases. Paragraph (50) of the preamble of the Directive stipulates that the contracting authority can only use the negotiated procedure without prior publication in specific cases and under exceptional circumstances, due to its adverse effects on competition. In accordance with EU regulations, it is the contracting authority's responsibility to prove the existence of the conditions specified in the law. The Public Procurement Arbitration Board stated in several of its decisions⁵: according to the cogent regulation of

² See: Indicator 1 of the Single Market Scoreboard of the European Commission. Available at: <https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/>.

³ Even if the conditions specified in the law are met, the contracting authority may only use the negotiated procedure without prior publication if it cannot satisfy its procurement need by applying another procedure that is launched with the publication of a notice.

⁴ Article 103 of the PPA.

⁵ See Decisions No. D.112/10/2022., D.3/12/2022., D.276/8/2021. of the Public Procurement Arbitration Board.

the law, contracting authorities must, as a main rule, conduct their public procurement procedures according to the rules of the procedure with prior publication that ensures the publicity of the competition. The negotiated procedure without prior publication, which can be used as an exception, *cannot be freely chosen* by contracting authorities, it can only be used if the statutory conditions specified in the law are met. Contracting authorities must be particularly careful to assess whether all statutory conditions are met, in this context, the contracting authority bears the burden of proof that he has legally chosen the negotiated procedure without prior publication. All the conditions of the legal basis chosen by the contracting authority must be met in relation to the procurement as a whole, as in the absence of a single condition the specified legal basis, and thus the negotiated procedure without prior publication, cannot be legally applied.

Articles 98-103 of the PPA contain the main rules of negotiated procedures without prior publication. Due to their nature and purpose, in negotiated procedures without prior publication, it occurs that only one economic operator is invited⁶. If this does not happen, then the contracting authority must pay attention to Article 50 (4) of the PPA, and must compile the invitation to tender that initiates the procedure in such a way that economic operators are guaranteed equal opportunity to tender.

In recent years, the Public Procurement Authority, which monitors the existence of the legal basis, has achieved significant results in reducing this type of procedure. The greatest role in reducing the ratio of the number was played by the high

level of publicity⁷, the publication of the decision⁸ made as a result of the investigation, on the validity of the legal basis of the procedure, the issuing of detailed requests for the supply of missing information including explanatory parts during the compliance control, as well as the continuous and detailed information provided to practitioners.⁹

Upon looking at the statistical indicators, it can be concluded that the ratio of the number of open, competitive procedures compared to the number of negotiated procedures without prior publication reflects the reduction and significant drop of non-competitive procedures, we can therefore also draw conclusions about the behaviour of the entire public procurement market. The decrease in negotiated procedures without prior publication also means an invigoration of competition in the field of public procurement, i.e., that contracting authorities choose procedures that allow greater competition to satisfy their procurement needs instead of negotiated procedures without prior publication that restrict competition.

2.1. Ratio of the number of negotiated procedures without prior publication

The number of negotiated procedures without prior publication launched¹⁰ in 2021 increased slightly compared to 2020, while the ratio of the number of concluded negotiated procedures without prior publication below and above EU thresholds remained at an unchanged low level, so that the ratio of their value in 2021 below EU thresholds increased with 0.2 percentage points, while above EU thresholds it was 1.1 percentage points lower than in 2020:

⁶ In the case of a legal basis pursuant to Article 98 (2) c) and d) of the PPA.

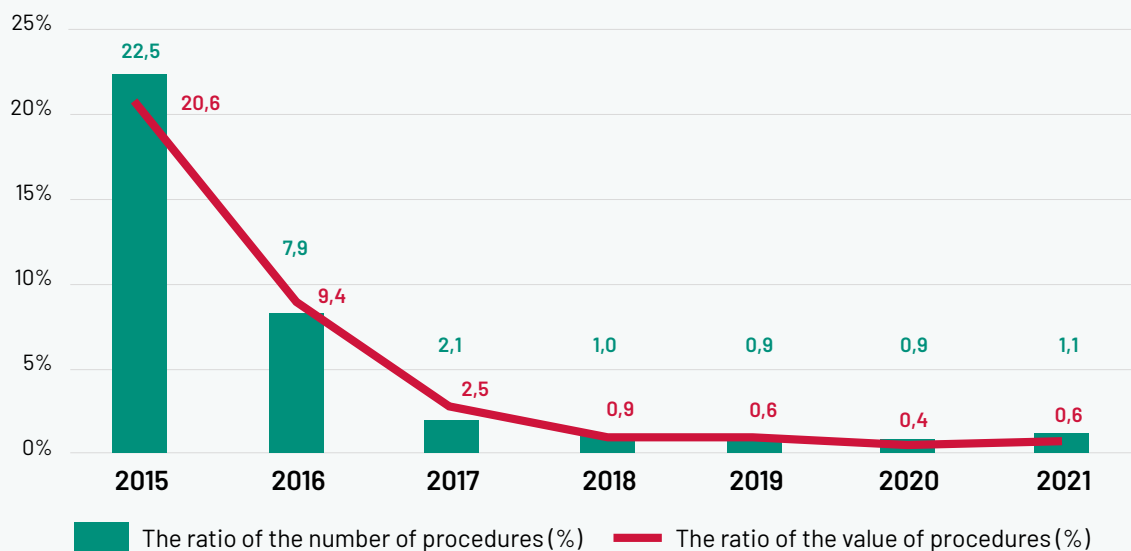
⁷ Article 103 (6) of the PPA.

⁸ Article 103 (4) of the PPA.

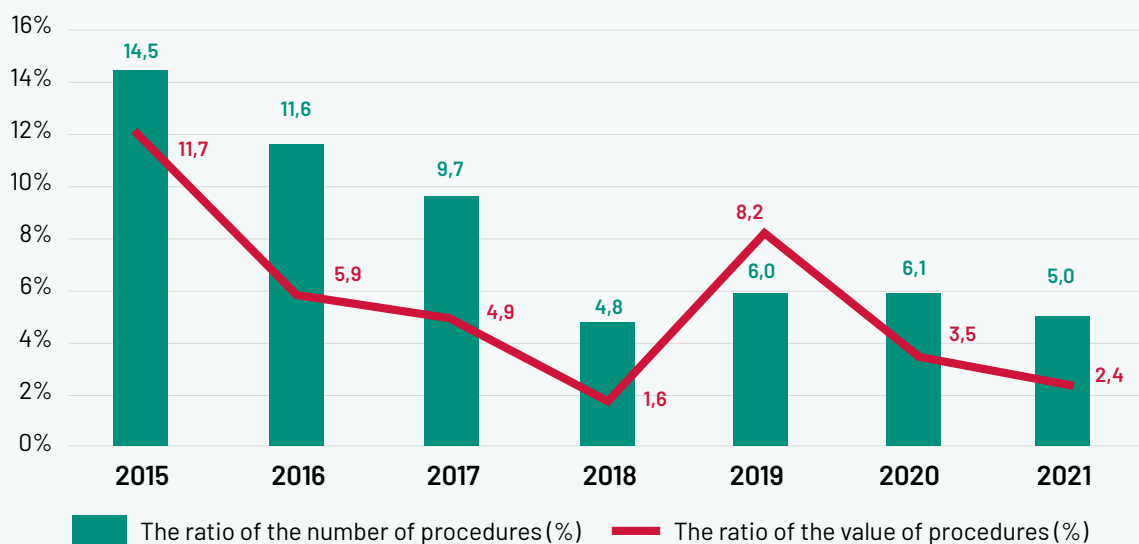
⁹ Guideline and announcements: <https://shorturl.at/uFP07>; <https://shorturl.at/fzDMY>. Professional articles: <https://shorturl.at/ktvW7>; <https://shorturl.at/aRSX8>. Expert opinions: <https://shorturl.at/jrQ69>; <https://shorturl.at/nPT38>.

¹⁰ The number of negotiated procedures without prior publication launched differs from the number of concluded procedures due to the carry-over effect.

THE RATIO OF THE NUMBER AND VALUE OF NEGOTIATED PROCEDURES WITHOUT PRIOR PUBLICATION BELOW EU THRESHOLDS BETWEEN 2015 AND 2021



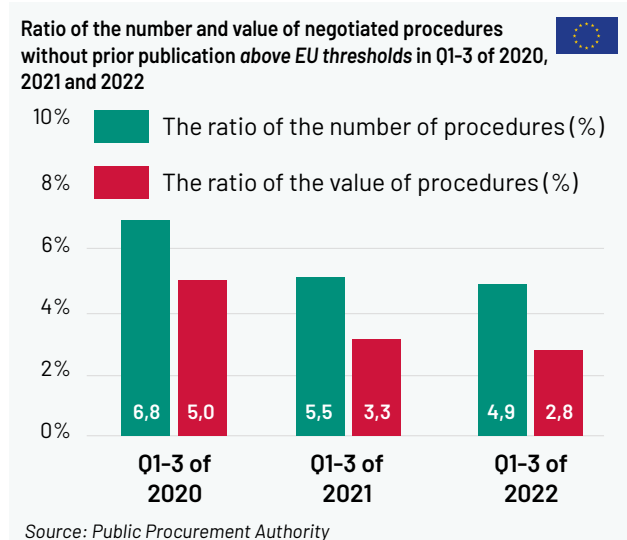
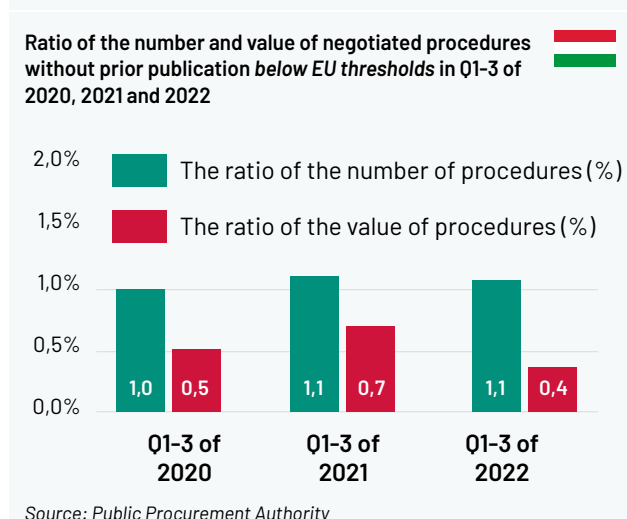
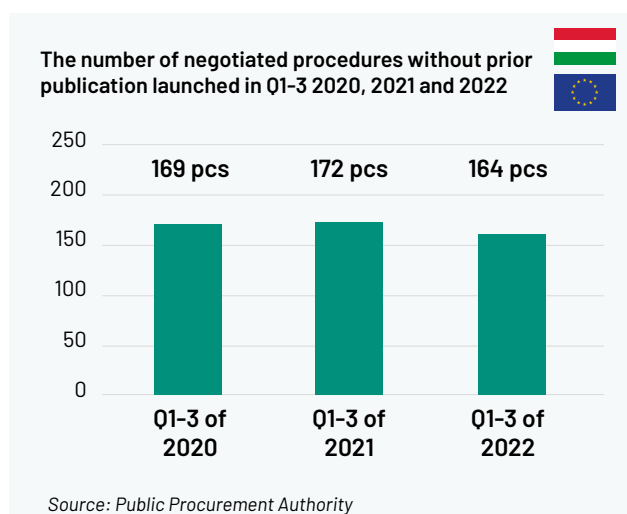
THE RATIO OF THE NUMBER AND VALUE OF NEGOTIATED PROCEDURES WITHOUT PRIOR PUBLICATION ABOVE EU THRESHOLDS BETWEEN 2015 AND 2021



Source: Public Procurement Authority

In the first three quarters of 2022, the number of launched negotiated procedures without prior publication decreased compared to the same periods in the previous years, while the ratio of the number and value of concluded negotiated proce-

dures without prior publication remained at a low level below EU thresholds, similarly to above EU thresholds, where a downward trend was observed regarding the ratio of the number and value of negotiated procedures without prior publication:



3. One bid public procurement procedures

In a public procurement procedure, a situation where only one bid is submitted can occur in several ways. Some of them takes place in negoti-

ated procedures without prior publication pursuant to Articles 98-103 of the PPA, which were described in the previous part. The other situation in which we can speak of a single-bid public procurement procedure is when only one tender is submitted in the public procurement procedure announced by the contracting authority. However, its occurrence can be traced back to various reasons. The most obvious situation is that the contracting authority announces the public procurement procedure, but for whatever reason only one bid is received (especially with regard to the development of market conditions). In addition, there may be public procurement procedures where the contracting authority can expect to receive only one bid. Such cases can be formed by the two-stage procedures – i.e. restricted procedure pursuant to Articles 82-84 of the PPA, or negotiated procedure pursuant to Articles 85-89 of the PPA, competitive dialogue according to Articles 90-94 of the PPA, or innovation partnership according to Articles 95-97 of the PPA, whose participation phase results in only one economic operator remaining who can be invited to tender. The reason for this may be that only one participant applied in the first place, but it may also be that there were several participants, but only one of them proved to be suitable. In such cases, the contracting authority may not invite more than one tenderer to submit a tender. A similar situation arises among the specific procurement methods in the case of the application of a dynamic purchasing system under Articles 106-107 of the PPA, if only one economic operator can be invited to tender for the given contract, because there is only one economic operator that has submitted a valid request to participate in the system or at least for the given category or lot at the time of the invitation to tender.

In addition, the direct legal consequence of the fact that only one bid or request to participate was submitted in the given procedure may be that the contracting authority may declare the procedure ineffective on the basis of Article 75 (2) e) of the PPA, provided that the contracting authority has previously provided for the application of these reasons for ineffectiveness in the notice launching the procedure. The existence of this option also demonstrates that one bid public procurement is a fundamentally undesirable phenomenon in public procurement. This provision was inserted

in the PPA by Article 24 (1) of Act CLX of 2016 on the Amendment of Act CXLI of 2015 on Public Procurement and certain related Acts (hereinafter: Mod. 1. Act). The purpose of the legal provision according to the justification attached to Mod. 1. Act. is the suppression of non-competitive public procurement procedures and the enforcement of competition. Article 24 (3) of Mod. 1. Act linked the cause of ineffectiveness pursuant to Article 75 (2) e) of the PPA with the newly introduced Article 75 (6) of the PPA according to which the contracting authority is obliged to specify in the notice launching the procedure whether it applies Article 75 (2) e) of the PPA in the given procedure. If he stipulates such a condition in the notice launching the procedure, the contracting authority is obliged to declare the procedure ineffective in the event that only one bid is submitted.¹¹ It can therefore be seen that the legislator pays special attention to reducing the number of one bid public procurements from the beginning. Gov. Decree No. 63/2022. (II. 28.) on measures to reduce the number of one bid public procurements (hereinafter referred to as Gov. Decree No. 63/2022. (II. 28.)) is also closely related to this issue. Gov. Decree No. 63/2022. (II. 28.) offers the contracting authority a choice: either it obliges itself to declare the one bid public procurement ineffective, or – upon the existence of additional conditions – it conducts market research and preliminary market consultation in accordance with Gov. Decree No. 63/2022. (II. 28.).¹²

The additional conditions mentioned above are related either to the subject of the public procurement¹³ or to the entity of the contracting authority¹⁴ conducting the public procurement. That is, if the contracting authority wishes to carry out a public procurement whose subject, according to statistics, is particularly „infected” with one bid public procurements, or if the specified „entity” has had too many one bid public procurements, then it is faced with the choice defined above. The former, i.e. mandatory preliminary market

research and preliminary market consultation, taking into account the subject of the public procurement, is necessary – in addition to the non-application of Article 75 (2) e) of the PPA – if the subject of the public procurement procedure is a procurement for which – among public procurements with an estimated value reaching the EU threshold – the ratio of one bid public procurements according to the main group of the common procurement vocabulary (hereinafter: CPV) in the previous calendar year exceeded 30%, and the proportion of public procurements belonging to the given CPV main group exceeded 2% of all effective public procurements – among public procurements with an estimated value reaching the EU threshold. The reason for the mandatory preliminary market research and market consultation according to Gov. Decree No. 63/2022 (II. 28.) related to the entity of the contracting authority occurs when the number of one bid public procurements exceeds 20% of all public procurements in a calendar year, in relation to public procurements with an estimated value reaching EU threshold. In this case, the contracting authority must draft and publish an action plan for the following calendar year.¹⁵ All this is based on the data of various statistics. Accordingly, on March 8, 2022, the Prime Minister’s Office published in the Electronic Public Procurement System (hereinafter: EKR) the CPV codes pursuant to Article 1 (1) b) of Gov. Decree No.63/2022 (II. 28.), which indicate the public procurement items for which – among public procurements with an estimated value reaching the EU threshold – the proportion of one bid public procurements of the main group of the CPV exceeded 30% in 2021, and the proportion of public procurements belonging to the given CPV main group exceeded 2% of all successful public procurements¹⁶. Data under Article 1 (2) b) of Gov. Decree No.63/2022. (II. 28.) are not published, their existence must be established by the contracting authority himself.

¹¹ See Decision No. D.369/12/2019 of the Public Procurement Arbitration Board, Point 17; Judgement No. 104.K.700.430/2019/6. of the Metropolitan Court of Appeals.

¹² Article 1 (1) a) and b), (2) a) and b) of Government Decree No. 63/2022. (II. 28.).

¹³ Article 1 (1) b) of Gov. Decree No. 63/2022. (II. 28.).

¹⁴ Article 1 (2) b) of Gov. Decree No. 63/2022. (II. 28.).

¹⁵ Articles 5–7 of Government Decree No. 63/2022. (II. 28.).

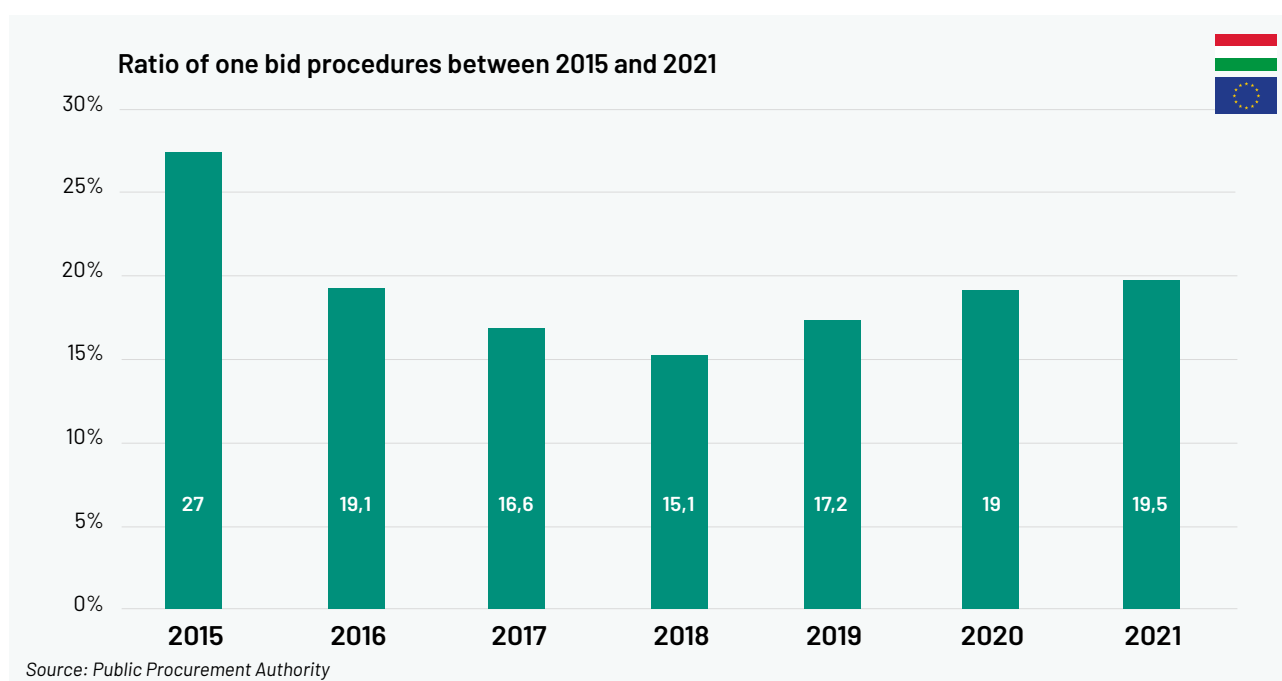
¹⁶ Information notice on the range of procurement items affected by Article 1 (1) b) of Government Decree No. 63/2022. (II. 28.). Available at: <https://ekr.gov.hu/portal/hirek/8797698749784>.

The number of one bid public procurements indirectly indicates the intensity of competition in public procurement: the lower the number of one bid public procurements, the more the existence of competition can be assumed. According to the Flash Report issued by the Public Procurement Authority for the third quarter of 2022, in the period up to the fourth quarter of 2022, the ratio of the number of one bid public procurement procedures to the total number of public procurements was 16.6% and the ratio of its value was 9.8% below EU thresholds, while the same two

indicators were 23.9% and 10.0% above EU thresholds for the same period.¹⁷

3.1. Key statistical indicators of one bid public procurements

As referred to above, an important indicator of competition at the public procurement market is the ratio of procedures with one bid,¹⁸ that is when there is practically no public procurement competition. Ratio of the number of one bid procedures slightly increased in 2021 with 0,5 %:

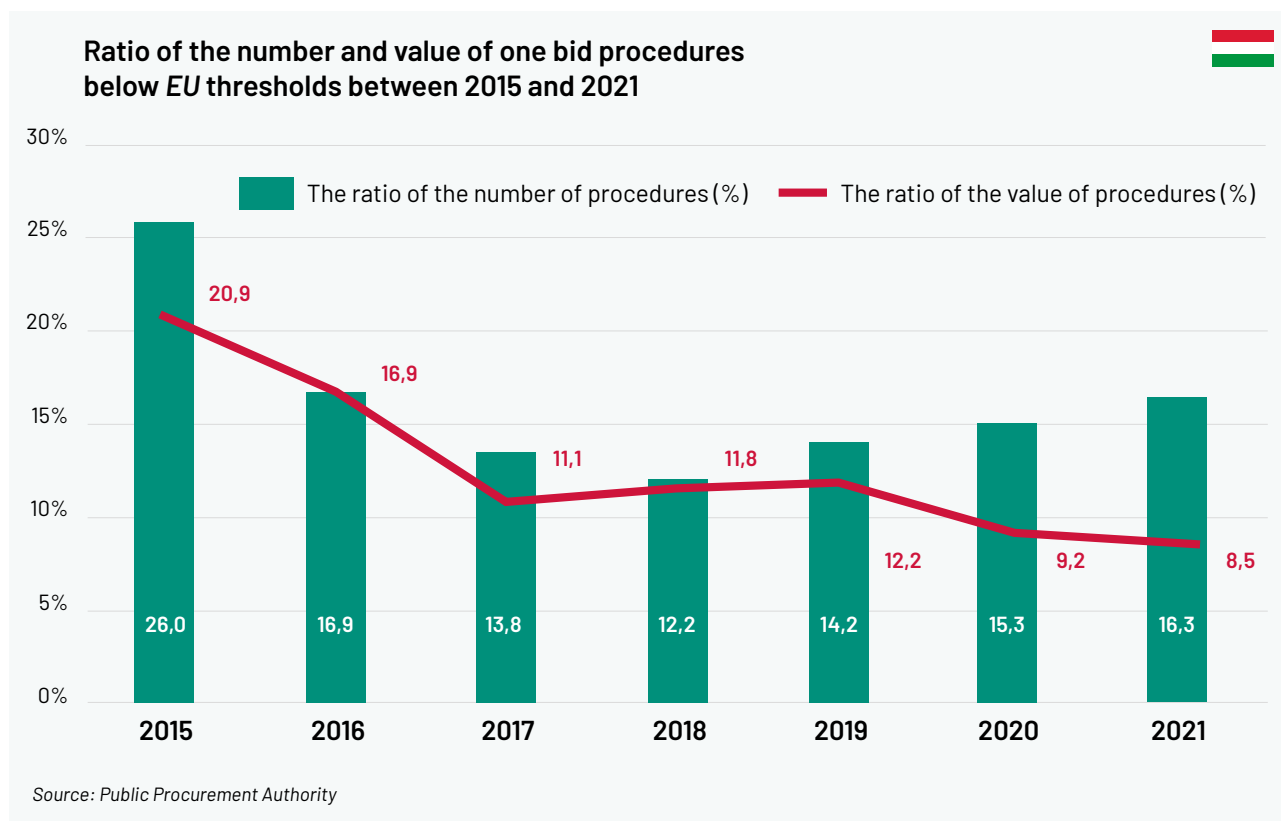


Upon looking at the whole year, in 2021 the ratio of the value of one bid procedures below EU thresholds lowered with 0,7% compared to the data of 2020, nevertheless, in terms of the ratio of value there was 0,1% rise below EU thresholds.

The share of one bid procedures decreased with 4,1% as regards the ratio of value above EU thresholds, while the ratio of numbers was also less than in 2020, with 0,1%.

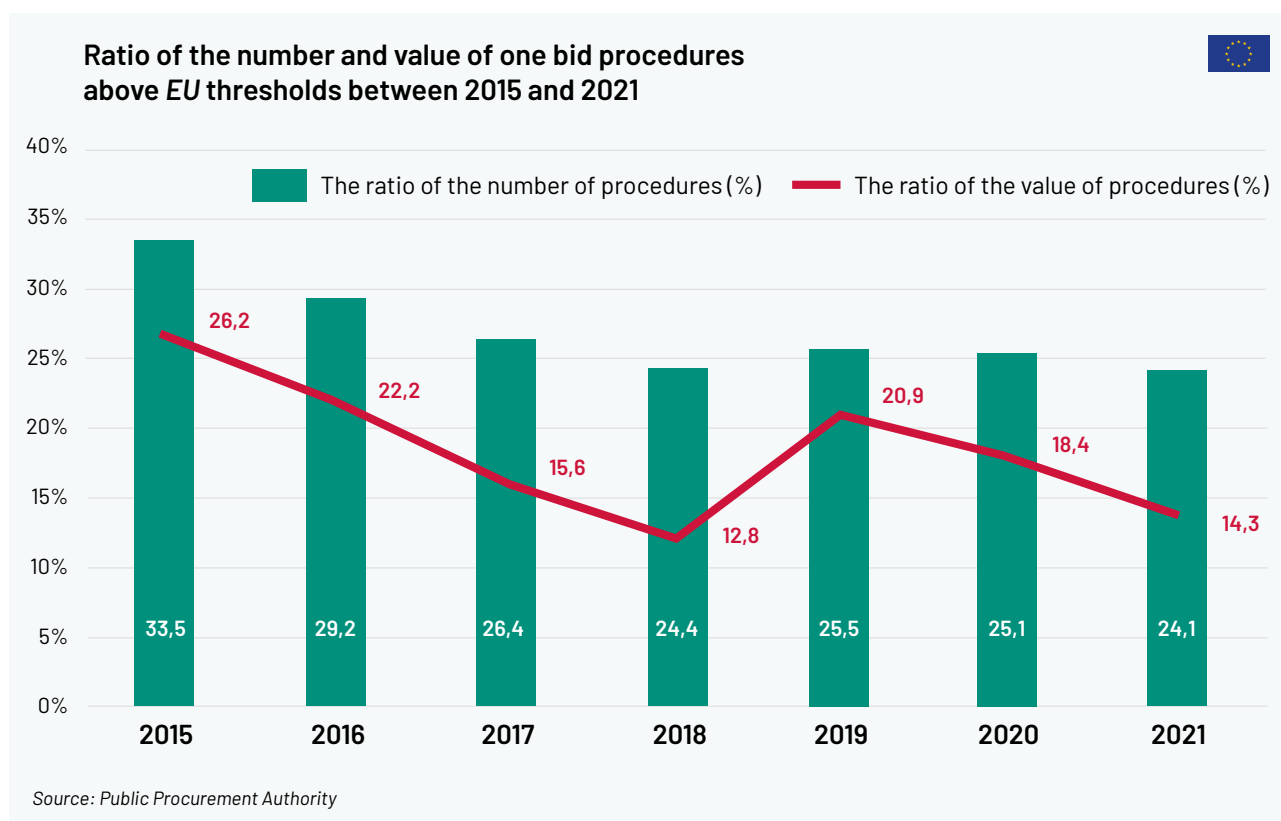
¹⁷ See the Flash Report issued by the Public Procurement Authority for the third quarter of 2022, pages 10–11. Available at: https://kozbeszerzes.hu/media/documents/Gyorsjelentes_2022_III.negyed%C3%A9v.pdf.

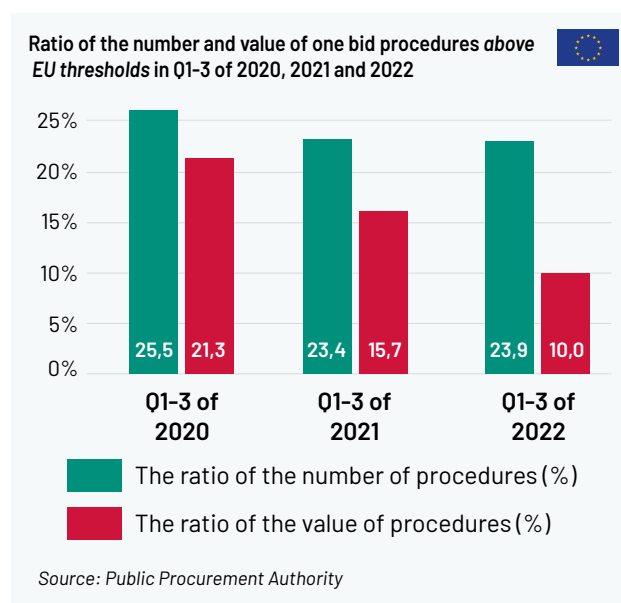
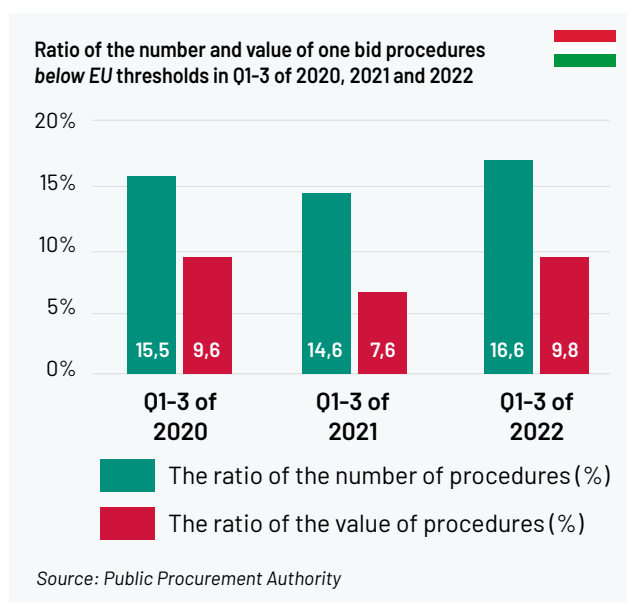
¹⁸ Unlike the contract-based statistical method, the Public Procurement Authority does not take individual contracts into account when computing statistical data, but rather the entire procedures, the statistical method used by the Authority is therefore procedure-based rather than contract-based, which may lead to differences with other statistical indicators (e.g. European Commission) for single bid procedures.



Upon looking at one bid procedures by applying the procedure based method, in the first three quarters of 2022 there was no detectable significant change compared to the same periods of the

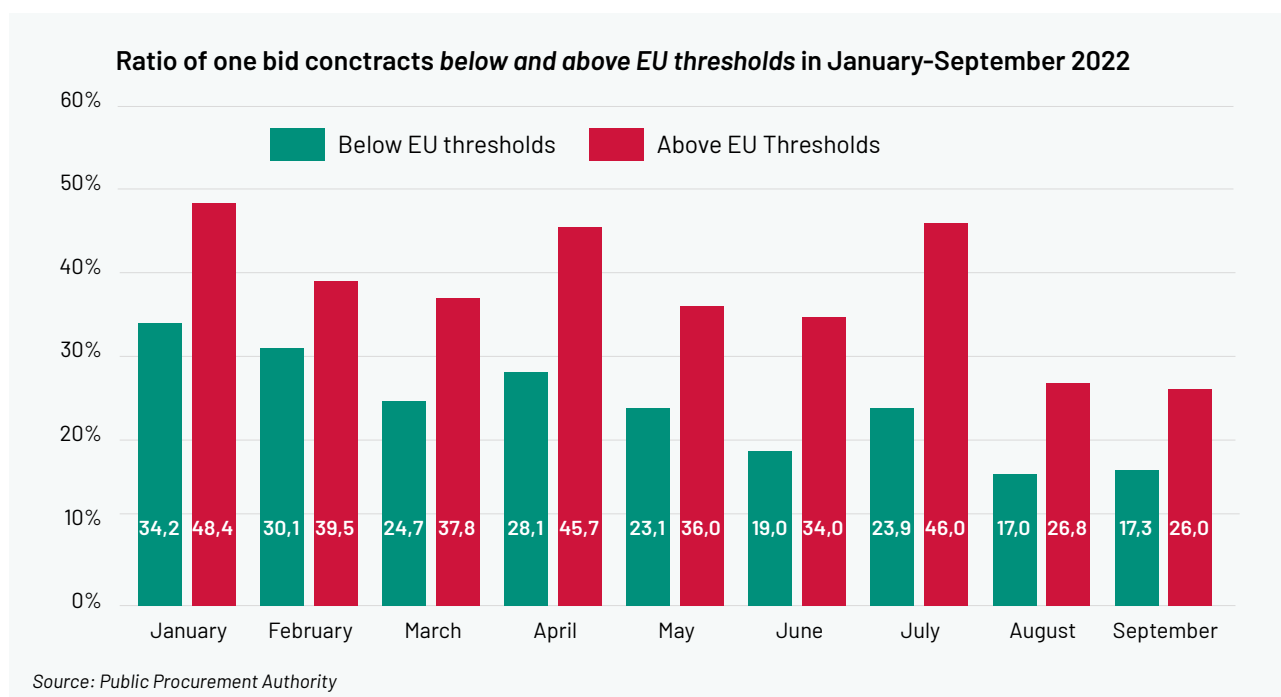
previous years in terms of the ratio of numbers, nevertheless, there was a considerable drop as regards the ratio of value above EU thresholds, compared to the same period of the previous year:





Upon looking at one bid public procurements by applying the contract based methodology of the European Commission – considering Government Decree No. 63/2022. – there was a slight decrease

in the number of one bid contract in Q3 of 2022, irrespective of the subject-matter, both below and above EU thresholds (nevertheless, a longer period is necessary for stating a decreasing tendency):





4. The number of bids submitted per public procurement procedure

The data of average number of bids submitted by economic operators per public procurement procedure is also used to measure the intensity of competition among tenderers, in addition to considering the ratio of negotiated procedures without prior publication and one bid procedures.

The information provided by this data enables us to consider the level and extent of competition - for award of the tender - among tenderers submitting a bid in Hungarian public procurement procedures. Furthermore, this data also facilitates the mapping of possible further measures needed to boost competition and encourage potential tenderers to submit a bid. It is clearly insufficient if the contracting authority considers only its specific procurement need – by not sufficiently focusing on legal compliance – upon drafting the technical specification, award criteria or suitability and other criteria of the public procurement procedure to be launched. Upon specifying the procurement need and the above parameters, criteria it is crucial to take into account the provisions of the PPA, the obligation of ensuring competition, furthermore,

the inclusion of criteria, which may have restrictive effect on economic operators, shall also be avoided in the public procurement documents.

The data on the number of bids submitted in a public procurement procedure shows that on average how many bid is submitted in a public procurement procedure, based on which information conclusions may be drawn concerning the current competition present at the Hungarian public procurement market and its annual tendencies.

It can be stated upon considering recent data that in 2021 the average number of bids was 6,7, which well illustrates intense competition at the Hungarian public procurement market, as the best tender must be selected out of almost 7 bids in a procedure.¹⁹ So the average number of bids per public procurement procedure, similarly to the previous years, remained high in 2021, equalling the data of 2020 and at the same time exceeded the 6,2 average of the past 11 years.

In the first quarter of 2022 the average number of bids was 6,5, which almost equals the data of the same period of the previous year, while it exceeded the average bid level of 5,9 measured in the period two years ago.²⁰ This leads to the conclusion

¹⁹ See the 2021 Annual Report of the Public Procurement Authority to the National Assembly, page 22. Available at: <https://www.kozbeszerzes.hu/media/documents/kh-eves-beszamololo-2021.pdf>.

²⁰ See the Flash Report issued by the Public Procurement Authority for the first quarter of 2022, page 13. Available at: https://kozbeszerzes.hu/media/documents/KH_Gyorsjelentes_2022_I_negyedev.pdf.

that competition is continuously ensured at the Hungarian public procurement market.²¹

The average number of bids submitted in a public procurement procedure was 6,2 in the first half of 2022, which although is less than the data in the same period of the previous year, it still exceeds the average number measured in the same period two years ago.

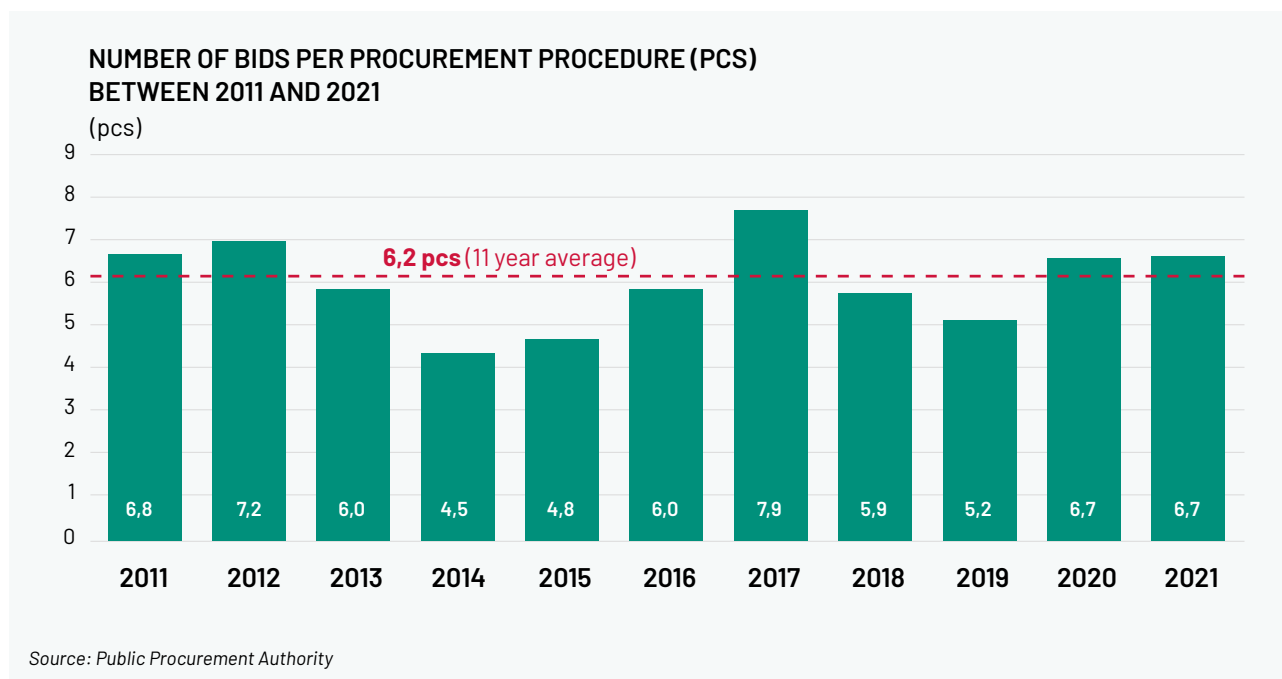
In the first three quarters of 2022 – similarly to the data measured in the first quarter of 2022 – data indicate that competition continues to be present among tenderers. It is obvious and well measurable based on the above that the average number of bids per public procurement procedure is on high level.

It can be demonstrated based on this methodology – that is by reviewing the results of the

average number of bids per public procurement procedure – that competition is intensely present among tenderers year-by-year in Hungarian public procurement procedures, considering that usually 6 or 7 bid is submitted by economic operators in a public procurement procedure.

4.1. Key statistical indicators of average number of bids

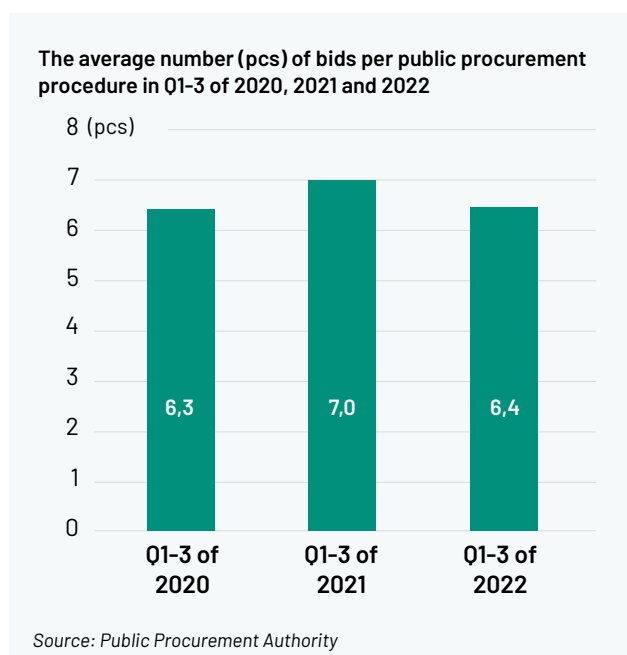
The average number of bids per public procurement procedure was 6,7 in 2021, which equals the previous year (2020), nevertheless, in the past 11 years the average number of bids submitted in a public procurement procedure was about 6 (6,2), which however is not the same as the average number of tenderers:



In the first three quarters of 2022 the average number of bids was 6,4, like in the same period two years ago, almost reaching the data of the first three quarters of the past year, which referred to an average number of 7 bids per procedure. Thus,

the average number of bids per public procurement procedure continues to remain high, which signals intense competition at the Hungarian public procurement market:

²¹ See the Flash Report issued by the Public Procurement Authority for the first quarter of 2022, page 13. Available at: https://kozbeszerzes.hu/media/documents/KH_Gyorsjelentés_2022_I_negyedev.pdf.



5. Summary

It can be stated based on the data reviewed and presented above that our presumption was right: the data on the extremely low number of negotiated procedures without prior publication and high number of average number of bids submitted in a public procurement procedure is expressly encouraging. Owing to the strict control practice of the Public Procurement Authority since 2015, that is since the entering into force of the PPA – that is since the Public Procurement Authority “inherited” the task of controlling negotiated procedures without prior publication from the Public Procurement Arbitration Board – the number of negotiated procedures without prior publication started to fall drastically: the initial ratio of 22,5% below EU thresholds and 14,5% above EU thresholds was reduced to 1,1% and 5% in 2021, which now does not exceed the EU average above EU thresholds and is basically negli-

ble below EU thresholds. As regards numbers, this data means that the initial total number of about 3600 negotiated procedures without prior publication was lowered to 250.

A similarly positive result is that in the past eleven years the average number of bids submitted in a public procurement procedure can be considered high annually and also on average. Although there were downturns when the number of bids submitted in a public procurement procedure lowered below 5 – to 4,5 in 2014 and to 4,8 in 2015 –, still, upon looking at the average of the past eleven years the average number of bids was over 6, which means that contracting authorities can choose the most favourable tender out of on average six bids in a public procurement procedure. Furthermore, it is especially encouraging that in the past two years the average number of bids was nearly 7, which is a clear signal of intensifying competition.

In contrast to the above, unfortunately data on the ratio of the number of one bid procedures are not so satisfying, as no significant result has been achieved in the reduction of these. Despite the intentionally increased administrative burden of one bid procedures, the grounds of ineffectiveness and strict control, despite all these the unsatisfying ratios could not be changed in some areas. Little consolation is in this respect that data on one bid procedures are not favourable in other EU Member States either. Based on EU statistics 18 out of 27 Member States faces the same problem, and 5 out of these 18 Member States produces even worse data than Hungary. Consequently, the issue of high number of one bid procedures is not Member State specific, but rather an EU-level problem present in the majority of Member States. Therefore it has to be tackled on EU level, by starting with basically the analysis of the subject- matters concerned and their respective markets.



Fatma Ceren Morbel¹

Can EU competition law be used for data protection?

Használható az EU versenyjoga adatvédelemre?

Abstract: As companies consider big data as a new resource to enhance their market position, the issue of privacy has no longer been limited to data protection law, but has become an issue in competition cases. This article addresses the most important problems resulting from the data-related abusive behaviors of dominant undertakings. It aims to show how EU competition law can be used as a tool for data protection. It examines the convergence between the General Data Protection Regulation and EU competition law. The pioneer decision of the German Federal Cartel Office in 2019 regarding Facebook is analyzed to illustrate when and how EU competition law can be used to address data protection concerns.

Tárgyszavak: uniós versenyjog, Általános Adatvédelmi Rendelet, digitális gazdaság, digitális platformok, privacy, gazdasági erőfölénnyel való visszaélés

Keywords: EU competition law, General Data Protection Regulation, digital economy, digital platforms, privacy, abuse of dominant position

1. Introduction

The “privacy paradox” which is a current problem in the era where digital economy has become more significant than ever refers to the fact that despite most consumers claiming in surveys that they care about their privacy on online platforms, their actions do not conform to their claims, since they are freely disclosing their personal information by clicking “agree” without reading the privacy policies. As a result of this paradox, problems arise that relate to both data protection and competition law regarding not only the fundamental right of „privacy” but also to market efficiency.

This article aims to analyze the privacy concerns due to the data-related abusive behavior of dominant undertakings and demonstrate how these

concerns can be resolved by EU competition law practices.

Digital economy is a type of economy which focuses on the use of digital technology for economic and social activities. Through digitalization, new markets have been created, such as online platforms like Google, Facebook, and Twitter. As Uber and AirBnB illustrate, digitalization has also enabled new players to enter the market and directly compete with incumbent players.² However, even though digital economy offers numerous advantages such as blockchain, artificial intelligence (AI), virtual reality and so forth, it also brings concerns related to privacy. In the age in which the big technology companies hold a strong market power that enables them to dominate the market, the source of their market

¹ PhD student, Faculty of Law, Károli Gáspár University of the Reformed Church, e-mail: fcerenmorbel@gmail.com.

² PETIT, Nicholas – VAN CLEYNENBREUGEL, Pieter: Questionnaire Topic 3: EU Competition Law and the Digital, The XXIX FIDE Congress in the Hague 2020 Congress Publications, 2020, 1. https://fide2020.eu/wp-content/uploads/2020/09/FI-DE_OA_vol_3.pdf (downloaded: 4.11.2022).

power and the way how they reach this source cause very problematic consequences that cannot be resolved solely by the General Data Protection Regulation (henceforth, “the GDPR”). Considering that consumers exchange their personal data as a “currency” for obtaining goods and services from the businesses, such an exchange enables companies to develop massive dataset that can be used as a means of enhancing their market position and even creating barriers to entry into the market for new entrants or the acquiring of potential competitors in order to prevent their entry into the market. As long as datasets are considered as a source of market power by companies to achieve and abuse a dominant position, breach of privacy would be a subject that concerns competition law. Having such a large volume of data, commonly referred to as „big data,” can lead to companies abusing their dominant position while jeopardizing the welfare and privacy of the consumers. Consequently, there have been a growing number of competition law cases involving privacy issues. Therefore, it is important to examine and take into account EU competition law when assessing the actions of companies that threaten the confidentiality of personal information.

As pointed out by Warren and Brandeis, “*Gossip is no longer the resource of the idle and of the vicious, but has become a trade, which is pursued with industry as well as effrontery.*”, personal information or in other words data has become a very valuable commercial element.³ Furthermore, as stated in the report on the challenges for EU competition policy in the digital era published in 2019, the role of data is one of the key characteristics of the digital economy like extreme returns to scale, and network externalities. Since data seems crucial input to several online services, production processes, and logistics, data-driven innovation is a competitive parameter that will continue to gain importance.⁴ Considering the importance of achieving dominance in the market for companies, they try to reach and collect as much data as possible, and these actions of companies result in a breach of privacy. Many countries in the

world try to find a way to prevent privacy violations and regulate them by law in order to prevent them from occurring. In the Europe, it has been considered vital to safeguard a fundamental right such as the right to privacy and the right to data protection, as guaranteed in articles 7 and 8 of the Charter of Fundamental Rights of the EU. In this regard, the GDPR came into force on May 25, 2018 by aiming to increase privacy and to harmonize the data protection laws all around the member states of the EU.

The article is structured as follows. Section 2 discusses the objectives of the General Data Protection Regulation and the notion of consent under the GDPR, also it explains what consumers think about privacy policies. Section 3 shows the interaction between the GDPR and EU competition law by stressing relevant cases. Section 4 presents the pioneer decision of the German Competition Authority on Facebook by showing how privacy concerns are regarded by the authorities under competition law. Section 5 explains why EU competition law should be a tool for data protection. Finally, Section 6 concludes how EU competition law can deal with privacy related issues.

2. Objectives of the General Data Protection Regulation and Consent

The right to data protection and the right to privacy are two fundamental rights protected in the Charter of Fundamental Rights of the European Union, and the Treaty on the Functioning of the EU. Additionally, not only the GDPR but also all data protection laws have an explicit objective that is “to secure human dignity and personal development in the digital information society.”⁵ Privacy is often considered a concept closely linked to human dignity, which can be called „the core of human dignity”.⁶ Depending on the circumstances, privacy or a lack of privacy can have beneficial and detrimental consequences for some, for example a huge database degrading privacy can be useful to put a company in a dominant position, but it can also be detrimental to consumers whose personal

³ WARREN, Samuel D. – BRANDEIS, Louis D.: The Right to Privacy, Harvard Law Review, 1890, Vol. IV, Issue 5, 193–220.

⁴ CRÉMER, Jacques – DE MONTJOYE, Yves-Alexandre – SCHWEITZER, Heike: Competition policy for the digital era, 2019, 2. <https://ec.europa.eu/competition/publications/reports/kd0419345enn.pdf> (downloaded: 4.11.2022).

⁵ BOEHME-NESSLER, Volker: Privacy: a matter of democracy. Why democracy needs privacy and data protection, International Data Privacy Law, 2016, Vol. 6, Issue 3, 223.

⁶ See: BOEHME-NESSLER (footnote 5).

information has been shared. Therefore, privacy is more than merely the protection of individuals.

As the purpose of data protection laws is to protect the privacy of individuals' personal data and to regulate how it is used, as a result, information privacy differs from other aspects of privacy such as privacy regarding physical bodies or territories.⁷

As a starting point for understanding the GDPR's approach to the issue of information privacy, it is necessary to examine the basic principles underlying the law. The basic principles of the GDPR are lawfulness, fairness, transparency, purpose limitation, data minimization, accuracy, storage limitation, accountability, integrity and confidentiality. The first principle stresses transparency. When collecting data, it must be made clear why the data is being collected, as well as how the collected data will be utilized.

The Article 4 (1) of the GDPR defines personal data as “any information relating to an identified or identifiable natural person (‘data subject’); an identifiable natural person is one who can be identified, directly or indirectly, in particular by reference to an identifier such as a name, an identification number, location data, an online identifier or to one or more factors specific to the physical, physiological, genetic, mental, economic, cultural or social identity of that natural person”, and under the GDPR, the processing of personal data is prohibited unless the data controller can demonstrate a legal basis for its processing. In Article 6 of the GDPR, legitimate reasons for processing data are outlined, such as the necessity for the performance of a contract or compliance with a legal obligation, as well as the given consent of the data subject to the processing of the personal data for one or more specific purposes. As stated in the Article 4 (11), consent means “any freely given, specific, informed and unambiguous indication of the data subject’s wishes by which he or she, by a statement or by a clear affirmative action, signifies agreement to the processing of personal data relating to him or her”, also the Article 7 (4) defines freely given consent as “assessing whether consent is freely given, utmost

account shall be taken of whether, inter alia, the performance of a contract, including the provision of a service, is conditional on consent to the processing of personal data that is not necessary for the performance of that contract”.

Considering that consent given freely may appear to be problematic when it is necessary to decide how much personal information can be requested by the data controller, when it might be considered excessive, and the manner in which consent is given, under the Recital 43, the GDPR provides guidelines for interpreting the term „freely given” by stating the following:

“In order to ensure that consent is freely given, consent should not provide a valid legal ground for the processing of personal data in a specific case where there is a clear imbalance between the data subject and the controller, in particular where the controller is a public authority and it is therefore unlikely that consent was freely given in all the circumstances of that specific situation.

Consent is presumed not to be freely given if it does not allow separate consent to be given to different personal data processing operations despite it being appropriate in the individual case, or if the performance of a contract, including the provision of a service, is dependent on the consent despite such consent not being necessary for such performance.”

As it could be understood from the above recital, the GDPR is intended to protect the party in a weaker position.

The consent itself is closely related to “the right to informational self-determination” as a sui generis right recognized by the German Federal Constitutional Court and constitutes a fundamental aspect for consumer autonomy.⁸ In this sense, it is seen as a recognition of the individual’s autonomy and the diversity of privacy preferences.⁹ Daniel J. Solove expressed the idea that the right to privacy should be a self decision, which is not imposed by the state to its citizens or by the companies to their consumers and he referred to this approach to let people determine how to weigh the costs and benefits of the collection,

⁷ KEMP, Katharine: Concealed data practices and competition law: why privacy matters, *European Competition Journal*, 2020, Vol. 16, Issue 2-3, 634.

⁸ Federal Constitutional Court (Bundesverfassungsgericht), Judgement of 15 December 1983, 1 BvR 209/83 and others – Census, BVerfG 65, 1.

⁹ See KEMP (footnote 7) 635.

use, or disclosure of their information as “privacy self-management”.¹⁰

Defining valid consent requires that the data subject has to know to what extent his or her personal data is being processed and with whom it is being shared. Although the concept of informational self-determination is to have control over the own data, it brings up questions about valid consent and whether the data subject is fully in control of what to decide or if the decision is made due to a lack of other options resulting from the use of a product or service based on the digital economy business model.

As a result of notice and choice laws in the United States and notice and consent laws in Europe, companies see it as a normal practice to offer privacy policies and to receive consent for collection and use of data.¹¹ Individuals usually disclose their personal data to be able to use “free” service or product without paying any money but paying with their personal information. Consumers often disclose their personal information and give consent to the processing of their data by clicking “allow” or “I accept” without reading the terms and conditions properly. In the survey conducted by the European Commission, 21.707 people were asked to what extent they read online privacy policies. According to the survey results, only 18% of them read the policies fully, 31% do not read them at all, and 49% read partially.¹²

FTC Commissioner Jon Leibowitz pointed out the same issue as the European Commission showed in its survey:¹³

“Initially, privacy policies seemed like a good idea. But in practice, they often leave a lot to be desired. In many cases, consumers don’t notice, read, or understand the privacy policies. They are often

posted inconspicuously via a link at the very bottom of the site’s homepage—and filled with fine-print legalese and technotalk.”

Nevertheless, even though consumers attempt to read every privacy policy of the services on the internet they encounter in a year, based on the research conducted by Aleecia M. McDonald and Lorrie Faith Cranor in 2008, it would take 244 hours to read all of the privacy policies encountered by an average internet user over a year.¹⁴ Moreover, the majority of privacy policies are far too long and complex for the average internet user to read and comprehend. For example, as the survey conducted in California showed us a majority of internet users in California believes that “privacy policy” means that personal data about the consumer will not be sold to third parties. The survey stated that many consumers have a misunderstanding of the term “privacy policy” and see it as a privacy seal.¹⁵ Similarly, a research conducted in Australia reached the same conclusion, 36% of Australian consumers believe privacy policy means that suppliers will not share the personal data with an other party.¹⁶

As it can be seen, it is challenging to provide a meaningful information to the people about what kind of risks can be occurred through the data disclosure in order to help guide their decision whether to consent or not. Transparency was highlighted as a key concern by the Mauritius Declaration on the Internet of Things. The commissioners also stated that given consent based on existing long and complex privacy policies may not be considered informed consent.¹⁷

The perception of privacy can be influenced by a number of factors. In the behavioural psychol-

¹⁰ SOLOVE, Daniel J.: Privacy Self-Management and the Consent Dilemma, Harvard Law Review, 2013, Vol. 126, 1880.

¹¹ See SOLOVE (footnote 10).

¹² European Commission: Data Protection Report 84 Special Eurobarometer 431, 2015.

¹³ LEIBOWITZ, Jon: Comm’r, Fed. Trade Comm’n, So Private, So Public: Individuals, the Internet & the Paradox of Behavioral Marketing, Remarks at the FTC Town Hall Meeting on Behavioral Advertising: Tracking, Targeting, & Technology, 2007, 4.

¹⁴ MCDONALD, Aleecia M. – CRANOR, Lorrie Faith: The Cost of Reading Privacy Policies, I/S: A Journal of Law and Policy for the Information Society, 2008, 2008 Privacy Year in Review Issue, 18.

¹⁵ HOOFNAGLE, Chris Jay – KING, Jennifer: What Californians Understand About Privacy Online, Research Report, 2008, 25-26.

¹⁶ The Australian Competition and Consumer Commission (ACCC): Digital Platforms Inquiry: Preliminary Report, 2018, 174.

¹⁷ 36th International Conference of Data Protection and Privacy Commissioners: Mauritius Declaration on the Internet of Things, 2014.

ogy research, three main factors which influence the privacy behaviour of people are explained as:¹⁸

– The first reason is people’s uncertainty about the nature of privacy trade-offs, and their own preferences over them. There is a lack of understanding among individuals regarding what can occur when their personal information is collected by a company.

– The second one is the powerful context-dependence of privacy preferences. Depending on the situation, people’s sensitivity to privacy may vary.

– The third is the malleability of privacy preferences, meaning that privacy preferences are subject to influence by those possessing greater insight into their determinants.

An analysis of the Apple ATT case in France provides a better understanding of consumer views regarding the disclosure of their personal data for the purposes of using a free app. On April 20, 2021, Apple announced its new update for its iOS system which implemented AppTracking Transparency Framework (henceforth, “the ATT Framework”).

As part of the announcement, app developers are required to (1) declare any form of „tracking” their application will engage in the App Store Privacy Information section when submitting their app for review and (2) include an explanation in the opt-in to tracking prompt stating why they wish to track the user. As a consequence of this explanation, users must choose between the options “Ask App Not to Track” or “Allow”. In the event that a user selects the „Ask App Not to Track” option, the app cannot exclude the user from using its app, since if it does so, it will be denied admission to the Apple App Store. Apps will not be able to access the Identifier for Advertisers (henceforth, “the IDFA”), which is a device used to track users and deliver customized advertisements, if users do not give their consent. The analytics by Flurry demonstrates that the worldwide monthly opt-in rate after iOS 14.5 launch, which is the proportion of mobile active app users who have permitted app tracking among those who have either allowed

or denied app tracking, is maximum 25% over a year.¹⁹ This percentage shows that users are more likely to deny app tracking when they are asked to provide an immediate response.²⁰

A referral from several associations representing a wide range of players in the online advertising industry was received by the French Competition Authority on 23 October 2020 (media, internet networks, advertising agencies, technical intermediaries, publishers, mobile marketing agencies) in connection with the changes to Apple’s iOS 14 operating system.²¹

According to the complainants, the implementation of the ATT prompt and the requirement for app developers to use it for access to the IDFA constitutes an abuse of dominant position within the meaning of Article 102 of TFEU as an unfair trading condition.

The complainants alleged that these provisions specify that an undertaking with a dominant position may abuse that position directly or indirectly by imposing unfair purchasing or selling prices or other unfair trading conditions. Moreover, the abuse would arise from the fact that the ATT prompt is neither necessary nor proportionate to Apple’s privacy protection objectives. Additionally, the complainants requested that the Authority order the immediate cessation of the alleged practices through urgent interim measures.

Apple’s measures by which users are provided with a reinforced framework of consent to use their personal information were reviewed by the Autorité de la concurrence in order to determine whether they could be deemed necessary and proportionate. In addition, the National Commission on Informatics and Liberty (henceforth, “the CNIL”) provided an opinion on the issues raised. The CNIL considered that the ATT framework was complied with the data protection law. Also, it was stated that the ATT prompt allows consent to be obtained for each of the apps involved in the tracking process, as well as ensuring that the user is fully aware of the extent of the consent received.

¹⁸ ACQUISTI, Alessandro – BRANDIMARTE, Laura – LOEWENSTEIN, George: Privacy and human behaviour in the age of information, *Sciencemag*, 2015, Vol. 347, Issue 6221, 509.

¹⁹ Flurry: App Tracking Transparency Opt-In Rate - Monthly Updates, 2022. <https://www.flurry.com/blog/att-opt-in-rate-monthly-updates/>

²⁰ WIEDEMANN, Klaus: Data Protection and Competition Law Enforcement in the Digital Economy: Why a Coherent and Consistent Approach is Necessary, *International Review of Intellectual Property and Competition Law*, 2021, Vol. 52, 918.

²¹ The Autorité de la concurrence: Decision 21-D-07 of 17 March 2021.

The Authority decided in favor of Apple and stated that the action of Apple did not appear as an abusive practice, when:

(1) *a company, even if it is in a dominant position or can be considered as a structuring platform, has the freedom in principle to set rules to access its services, subject to not disregarding the laws and applicable regulations and that these rules are not anti-competitive;*

(2) *the applicable regulations (GDPR and ePrivacy) do not preclude the implementation of such an obligation, while the wording adopted does not appear to induce an unfavourable bias to the monitoring procedures on third-party sites, such as imposing an unnecessary obligation or lacking proportionality, and that such a measure can facilitate, for users, the control of the use which is made of their personal data.²²*

As a consequence, the Authority rejected the complainants' request for interim measures.

It is important to note, however, that this case raised a significant issue regarding the user's perception of privacy and disclosure of their personal data, as well as the possibility of the user deciding whether they would like to share their personal data with a third party, which is referred to as consumer autonomy.

3. The convergence between the General Data Protection Regulation and EU competition law

Data protection law and competition law are both concerned with protecting the internal market as well as ensuring consumer autonomy, which is an important component of consumer

welfare. They share the same objective of protecting consumers who are in a vulnerable position. However, the aspects of the two laws are different. As the GDPR aims to protect consumers from power imbalances regarding information, EU competition law is more concerned with power asymmetry consequences such as reduced choice and higher prices. Moreover, the both laws seek to ensure market integration. The GDPR aims to create a level playing field for all companies operating in the EU internal market by adopting "a technology-neutral approach" and stimulating innovation.²³ Likewise, the purpose of EU competition law is to promote market integration within the EU, as clearly stated by the Court in the Joined Cases 56 and 58/64 Consten and Grundig-Verkaufs v. Commission as the following:²⁴

"An agreement between producer and distributor which might tend to restore the national divisions in trade between Member States might be such as to frustrate the most fundamental objectives of the Community. The Treaty, whose preamble and content aim at abolishing the barriers between States, and which in several provisions gives evidence of a stern attitude with regard to their reappearance, could not allow undertakings to reconstruct such barriers."

Indeed, as stated by the Commission as well it can be acknowledged that competition law serves to protect consumer welfare and promote efficient resource allocation. In contrast, the European Court of Justice has emphasized another interpretation of this goal, stating that competition law protects „the structure of the market”²⁵, „competition as an institution”²⁶, or „competition as such”^{27, 28}. Also, it has been stated by the

²² The Autorité de la concurrence: Decision 21-D-07 of 17 March 2021, press release. <https://www.autoritedelaconcurrence.fr/en/communiqués-de-presse/targeted-advertising-apples-implementation-att-framework-autorite-does-not> (downloaded: 4.11.2022).

²³ Summary of Regulation (EU) 2016/679 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and the free movement of such data. <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/general-data-protection-regulation-gdpr.html> (downloaded: 4.11.2022).

²⁴ Judgment of the Court of 13 July 1966, Établissements Consten S.à.R.L. and Grundig-Verkaufs-GmbH v Commission of the European Economic Community Joined cases 56 and 58-64, ECLI:EU:C:1966:41. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61964CJ0056> (downloaded: 4.11.2022).

²⁵ Case 85/76, Hoffman La Roche AG v Commission, ECR 461, para 91; NV Nederlandsche Banden Industrie Michelin v Commission of the European Communities (Michelin I), ECR 3461, para. 70.

²⁶ Opinion of Advocate General Kokott: Case C-95/04, British Airways v. Commission, ECR I-2331, para 69.

²⁷ Case C-501/06 P, GlaxoSmithKline Services Unlimited tegen Commissie van de Europese Gemeenschappen, ECR I-09291, para. 63; ECJ, Case C-209/10, Post Danmark, ECLI:EU:C:2012:172, paras 21-24.

²⁸ ZINGALES, Nicolo: Data Protection Considerations in EU Competition Law: Funnel or Straightjacket for Innovation?, Ascola Competition Law Series, 2018, 79-130.

EU Commission that EU competition law can contribute to improving productivity and increasing growth in Europe as well as strengthening the internal market.²⁹

It is evident that the greater the degree of consumer autonomy, the more likely it is that a competitive marketplace will prevail. However, although big tech companies such as Google, Facebook, Amazon and Apple bring innovation to the digital economy, they also highly likely lead to one dominating platform through direct and indirect network effects. Furthermore, these companies collect and use data, especially personal data, in order to strengthen their market power. The large digital firms are particularly noteworthy because not only they offer platform-based services, they have also constructed complex digital ecosystems, which provide consumers with a wide array of complementary services with lock-in effects and imposing high switching costs.³⁰

As a result of all of the above mentioned activities of companies, the question arises as to what extent can consumer autonomy or consumer choice be truly established?

Even though the innovative advancements made by large technology firms can be considered as positive steps toward improving the digital economy, the risks of privacy breach and the consumer autonomy in determining the collection and use of their own data are ocured through the companies' anti-competitive activities.

As described in the OECD report, a breach of privacy, in addition to the collection and use of consumer data, may result in both tangible and intangible harm to the consumer.³¹ All of the factors related to the amount of data collected, the duration of its storage, and the extent of its disclosure aggravate the vulnerability of the data to improper access and reidentification.³²

In order to set prices for their products or services in accordance with consumer preferences and their competitors' behavior, undertakings have relied extensively on data. For example, consumer preferences may enhance competition for certain goods and services when derived from data about individual consumers' needs and tastes. Using personal data in a competitive environment can be seen as a commodity that can be collected and sold, as well as an input that can constitute a barrier to entry into the marketplace.³³

In a competitive environment, privacy is a consideration because it can be used as a means of gaining a more advantageous position compared to competitors by using data as a market power. A company may be able to monopolize the target market through its market power and as a result of entering and monopolizing the target market, the dominant player in the origin market may have the chance to solidify its position as a dominant player in this market for a very long period of time.³⁴

In regard to the intersection between competition law and data protection, some people who are referred to as separatists believe that these two laws should be viewed separately, which originated from the Asnef-Equifax case. In 2006, the Court of Justice stated in *Asnef-Equifax vs. Asociación de Usuarios de Servicios Bancarios (Ausbank)* that "[...] any possible issues relating to the sensitivity of personal data are not, as such, a matter for competition law, they may be resolved on the basis of the relevant provisions governing data protection."³⁵ However, some authors argued that the decision should not be interpreted as "an a priori prevention of EU competition law enforcement" when it overlaps with data protection laws but should be read as recognition that both laws have separate policies.³⁶ In the joint report of the Autorité de la Concurrence and Bundeskartellamt

²⁹ ALMUNIA, Joaquin: Competition policy for the post-crisis world: A perspective, Speech/14/34, 2014. http://europa.eu/rapid/pressrelease_SPEECH-14-34_en.htm (downloaded: 4.11.2022).

³⁰ KERBER, Wolfgang – SPECHT-RIEMENSCHNEIDER, Louisa: Synergies between Data Protection Law and Competition Law, 2021, 17.

³¹ OECD: Consumer Data Rights and Competition - Background note, 2020, 22.

³² See KEMP (footnote 7) 645.

³³ COSTA-CABRAL, Francisco – LYNKEY, Orla: The Internal and External Constraints of Data Protection on Competition Law in the EU, LSE Law Society and Economy Working Papers, 2015, Issue 25/2015, 11.

³⁴ CONDORELLI, Daniele – PADILLA, Jorge: Harnessing Platform Envelopment through Privacy Policy Tying, *Journal of Competition Law & Economics*, 2020, Vol.16, Issue 2, 36.

³⁵ C-238/05, *Asnef-Equifax vs. Asociación de Usuarios de Servicios Bancarios (Ausbank)*, ECLI:EU:C:2006:734, para. 63.

³⁶ BOTTA, Marco – WIEDEMANN, Klaus: The Interaction of EU Competition, Consumer, and Data Protection Law in the Digital Economy: The Regulatory Dilemma in the Facebook Odyssey, *The Antitrust Bulletin*, 2019, Vol. 64(3), 436.

on competition law enforcement in the data economy, the competition authorities emphasized that even though some specific legal instruments are intended to resolve sensitive issues concerning personal data, this does not mean that competition law should be regarded as irrelevant by stating the following:³⁷

“The fact that some specific legal instruments serve to resolve sensitive issues on personal data does not entail that competition law is irrelevant to personal data. Generally speaking, statutory requirements stemming from other bodies of law may be taken into account, if only as an element of context, when conducting a legal assessment under competition law.”

In the Google/DoubleClick case in which the European Commission analyzed whether the proposed merger and combination of database would lead to unmatched competitive advantage in the relevant market, it held an opinion similar to the one in Facebook/Whatsapp case.³⁸ In view of the Commission, such a combination of merged parties' database on search behaviors of users would not create a competitive advantage since the rivals of Google such as Yahoo and Microsoft can reach to database regarding search and web browsing behavior as well as buy data from third parties. In the case, the Commission took into consideration concerns whether the combination of database can impede effective competition in the market and solely focused it under the competition law rules, the decision was not determined under the data protection rules which aim protect of individuals and privacy.

Similar to the Asnef-Equifax case, in 2014, the European Commission reached a decision in the Facebook/Whatsapp merger case in which the Commission evaluated whether Facebook can strengthen its position as a provider of online advertising services as a result of the increased amount of data that would become available to

Facebook. Due to the fact that there were a sufficient number of alternative providers for the service, according to the Commission, there was no concern regarding the strengthening of Facebook's position. Thereafter, the Commission confirmed that it would not examine the privacy implications arising from the merger, namely whether the merger would allow Facebook to exert more control over personal information by emphasizing that “any privacy-related concerns flowing from the increased concentration of data within the control of Facebook as a result of the Transaction do not fall within the scope of the EU competition law rules but within the scope of the EU data protection rules.”³⁹ However, in the case of Facebook/Whatsapp, the Commission acknowledged that privacy policies are an important parameter of competition in consumer communications services.⁴⁰ Nevertheless, the Commission reached a decision by focusing solely on resolving competition concerns, and not by dealing with the issues of privacy, but by relying on EU data protection laws to do so.⁴¹

A similar decision was made by the European Commission in the case of Microsoft/LinkedIn in which it was determined that privacy is a quality parameter of competition in the data-driven markets, as it was in the case of Facebook/WhatsApp.⁴² It was stated that if the protection of privacy is not taken into account as a competition parameter, the combined datasets by merged companies could be a threat for the competition. In the case, the Commission compared Microsoft with Xing that is a competitor of Microsoft and found that Xing was offering a greater degree of privacy protection than LinkedIn. Hence, as a result of the merger, the Commission was concerned that XING might be negatively affected or it could be much more difficult to enter into the market for the new entrants, and eventually the transaction would also restrict consumer choice in relation to this important parameter of competi-

³⁷ Autorité de la Concurrence and Bundeskartellamt: Competition Law and Data, 2016, 23. https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Berichte/Big%20Data%20Papier.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (downloaded: 4.11.2022)

³⁸ Case COMP/M.4731, Google/DoubleClick. https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m4731_20080311_20682_en.pdf (downloaded: 4.11.2022).

³⁹ M.7217, Facebook/WhatsApp, para. 87.

⁴⁰ PFEIFFER, Roberto: Digital Economy, Big Data and Competition Law, Market and Competition Law Review, 2019, Vol. III, No. 1, 75.

⁴¹ ECONOMIDES, Nicholas – LIANOS, Ioannis: Restrictions on Privacy and Exploitation in the Digital Economy: A Market Failure Perspective, Journal of Competition Law and Economics, Oxford University Press, 2021, Vol. 17 Issue 4, 765-847.

⁴² Case M.8124, Microsoft/LinkedIn. https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m8124_1349_5.pdf (downloaded: 4.11.2022).

tion.⁴³ Conclusively, the Commission approved the proposed merger since Microsoft offered a series of commitments.

As stated by the European Commission in merger cases Facebook/Whatsapp and Microsoft/LinkedIn, privacy is a crucial parameter of competition, since companies compete on the basis of the way, amount and type of consumer data they gather, privacy policies can be viewed as an important non-price element in data-driven markets. The consumer may appear as if they are not paying for the products or services in data-driven markets, but in reality, they are indirectly remunerating these products or services with their personal information. Thus, in spite of the fact that the marketed price is set at zero, the actual price is valorized by their personal information. In the age in which business models of undertakings usually are based on the collection and processing of personal data, it would not be wrong to describe privacy as a kind of non-price competition.

4. Meta Platforms v. Bundeskartellamt – a new approach to privacy issues under EU competition law

In March 2016, the German Competition Authority (the Federal Cartel Office or Bundeskartellamt) initiated proceedings against Meta (formerly Facebook) based on its imposed conditions on its users by requiring them to choose between accepting or disclosing their personal information or ceasing the use of services.⁴⁴ According to the imposed conditions of Facebook, the users had to consent to the collection and use of personal data from other platform services of Facebook in order to be able to continue to use Facebook's social media service.

On 6 February 2019, after three years of investigation the Federal Cartel Office (henceforth, "the FCO") decided to prohibit Meta from making the use of its social network in Germany conditional on the collection of user data from other networks and communication services such as Whatsapp and Instagram. The pioneer Facebook decision was the first decision by a competition authority explicitly addressing privacy protections. The

FCO stated that there was no effective consent to the information of users since their consent was a prerequisite to be able to use Facebook's services. Based on findings, the FCO expressed that the consent which was given by the users was not a free and effective consent, within the meaning of the GDPR. The users of Facebook did not have any bargaining power to choose their privacy preferences, consequently, abuse occurred as a result of exploitation of the user. Therefore, the data protection boundaries set by the GDPR were overstepped and considering Facebook's dominant position in the relevant market, it was necessary to analyze it from the perspective of competition law.

In order to analyze the market position of Facebook, the FCO examined the user-based market share which was very high at 95% for daily active users, and above 80% for monthly active users. Moreover, the FCO stated that it was difficult to switch to another social network for the users. In addition, Facebook has access to a greater amount of competitively relevant data for the purpose of personalized advertising than its competitors. All of these facts was considered as a barrier to market entry for new entrants.

Based on the FCO's determination, Facebook's implementation of the data policy, which makes it possible for Facebook to collect user data from sources outside the company and combine it with Facebook's own, constitutes an abuse of a dominant position on the social network market in the form of exploitative business terms in accordance with Section 19(1) of the General Consumer Protection Act.⁴⁵

In its decision, the FCO concluded that it is evident to examine the data processing practices of dominant companies under competition law. Additionally, it is necessary to take into account the European data protection regulations when assessing whether data processing terms are appropriate in the context of competition law.⁴⁶ Following this decision, Facebook appealed to the Düsseldorf Higher Regional Court against the decision of the FCO.

Due to serious concerns regarding the FCO's decision, the Düsseldorf Higher Regional Court ordered the suspension of the FCO's decision. As a

⁴³ See Case M.8124 (footnote 42) para. 350.

⁴⁴ Bundeskartellamt: B6-22/16, 2019.

⁴⁵ Bundeskartellamt: B6-22/16, Case Summary, 2019, 7.

⁴⁶ See Bundeskartellamt (footnote 45).

result, the Court ruled that Facebook did not have to follow the FCO's decision. The Court emphasized that the imposition of Facebook's terms of service on its users did not create a causal connection between the dominant position in the relevant market and the abusive behavior. The German Federal Supreme Court, however, remitted the case to the Düsseldorf Higher Regional Court, which, in turn, referred it to the European Court of Justice.

Recently, in September 2022, the Advocate General Rantos expressed his opinion for the Meta case before the European Court of Justice, and agreed with the approach of the FCO by stating that:⁴⁷

"[...] a competition authority, within the framework of its powers under the competition rules, may examine, as an incidental question, the compliance of the practices under investigation with the GDPR rules, while taking account of any decision or investigation of the competent supervisory authority on the basis of the GDPR, informing and, where appropriate, consulting the national supervisory authority."

To put it another way, as an incidental question, competition authorities can investigate the compatibility of commercial practices with data protection laws.⁴⁸ He also added that "it must take into account any decision or investigation by the competent authority under that regulation." Although in the cases *Asnef-Equifax*, and *Facebook/Whatsapp merger* the opinion of the Court of Justice and the European Commission was that any issues related to privacy and the sensitivity of personal data should be resolved on the basis of data protection law rather than competition law, if the opinion of the Advocate General Rantos is maintained by the Court, that could be meaning that competition authorities can cooperate with the data protection authorities.

5. Institutional coherence and economic efficiency

Even though some commentators claim that privacy does not fall within the scope of competition law and are concerned about the possibility of using competition law as a general solution ("instrumentalisation of competition law") to deal with all kinds of legal problems. However, the degradation of consumer privacy and the imposition of weak privacy protections on consumers can be considered as exploitative conduct that stifle competition. Moreover, the use of EU competition law on issues related to privacy and data protection should be analyzed within the framework of Article 7 of the Treaty on European Union (henceforth, "the TEU") as an institutional coherence of EU. A fundamental aspect of Article 7 of the TEU is to ensure that the common values of the EU, including the rule of law, are respected by all Member States. Also, the EU Institutions are required to respect the rights contained in the EU Charter of Fundamental Rights (including the rights to data protection and privacy) and to promote their application. Since there is a newly-introduced provision in the Lisbon Treaty that relates to data protection, which is included in the „provisions having general application” category and places a positive obligation on the EU Institutions to ensure that their policies are consistent, as part of the effort to enhance the effectiveness of data protection law, EU competition law should be applied alongside data protection law in certain instances.⁴⁹

Due to the current practices of undertakings, it has been observed that as data has become a key factor for companies that provide a service in the digital marketplace, there has been an increase in privacy cases arising under competition law. According to the analysis of Christophe Carugati, the recent number of antitrust cases related to privacy is 22, while the number of merger cases is 15.⁵⁰ The majority of the privacy-related competition cases were launched by the European Commission (10 cases), while a number of cases were reported in the United States (7 cases), Italy

⁴⁷ Opinion of Advocate General RANTOS: C-252/21 *Meta Platforms and Others*, para. 33.

⁴⁸ CARUGATI, Christophe: *Overview of Privacy in Cases relevant to Competition*, 2022, 18.

⁴⁹ CATE, Fred H. – KUNER, Christopher – MILLARD, Christopher – SVANTESSON, Dan Jerker B. – LYNKEY, Orla: *When Two Worlds Collide: The Interface Between Competition Law and Data Protection*, *International Data Privacy Law*, 2014, Vol. 4, No. 4, 248. <https://www.repository.law.indiana.edu/facpub/2623> (downloaded: 7.11.2022).

⁵⁰ See CARUGATI (footnote 48) 7.

(6 cases), Germany (5 cases), France (3 cases), Poland (1 case), and Hungary (1 case).

A recent case in the UK on Google's Privacy Sandbox initiative is one of the examples of competition law cases related to privacy.⁵¹ The purpose of this initiative was to remove third-party cookies from the Google Chrome that tracked the web activity of users, however, it is alleged that this initiative gives Google a competitive advantage over its competitors in the market. After the competition investigation, Google has offered some commitments that addressed the Competition and Markets Authority's (henceforth, "the CMA") concerns. In response to the CMA's competition concerns, Google has agreed not to remove third-party cookies until the CMA believes that the concerns have been addressed, as well as taking steps to limit the sharing of data within the company's ecosystem in order to ensure that it does not gain an advantage over competitors when third-party cookies are removed. Google has also agreed that the CMA will be involved of testing of the Privacy Sandbox proposals.⁵²

As discussed in the second part of the article, Apple has upgraded its policy and announced its new App Tracking Transparency Framework. Following the announcement of the framework, Apple has been subjected to several investigations by competition authorities. The practice could be used to prevent Apple's competitors from accessing advertising-related data, thereby questioning what will happen to the online advertising market if big tech companies close their own ecosystems and cease allowing third parties access to their customers.

There is a two-way relationship between privacy and competition, because less competition (e.g. in case of foreclosing competition in the online advertising market by Apple or Google) can result in fewer choices for consumers when it comes to privacy policies. Subsequently, the availability of fewer choices through market power may lead to lower incentives for consumers to screen privacy

policies, which may allow for policies that are even more intransparent, misleading, and manipulative.⁵³

Similar to the situations of Apple and Google, in the Facebook decision, the FCO found that Facebook had the potential to acquire an unfair advantage that would hinder its competitors by increasing entry barriers, not only in social media but also in advertising.

Data protection law and competition law may be able to work more closely together by integrating and collaborating in order to address the difficulties that may arise due to the convergence of these two policies in the digital marketplace.⁵⁴ By doing so, economic efficiency can be achieved in the internal market.

6. Conclusion

Digitization has affected entire industries, which has led to companies dominating their markets through data analysis. In spite of the fact that the collection and analysis of data allows companies to enhance their position in the market, it is associated with a lower level of personal data protection. While the right to privacy and the right to protect personal data are fundamental rights that are derived from human dignity, they also possess an economic significance. Accordingly, the better protection of data can also assist in resolving market failure problems. Thus, there has been seen an increase in cases involving privacy and data protection under the EU competition law framework.

The lack of privacy protection can lead to more abuses of dominance in the marketplace, hence, it is important to protect data in order to resolve market failures. In order to ensure this protection more effectively, the GDPR alone will not be sufficient. However, if cooperation can be established between the data protection and competition authorities, the outcome will be far more satisfactory, as stated by the Advocate General Rantos

⁵¹ The UK Competition Authority: press release, CMA to Investigate Google's 'Privacy Sandbox' Browser Changes, 2021. <https://www.gov.uk/government/news/cma-to-investigate-google-s-privacy-sandbox-browser-changes> (downloaded: 4.11.2022).

⁵² The UK Competition Authority: press release, CMA to keep 'close eye' on Google as it secures final Privacy Sandbox commitments, 2022.

⁵³ KERBER, Wolfgang – ZOLNA, Karsten K.: The German Facebook case: the law and economics of the relationship between competition and data protection law, *European Journal of Law and Economics*, 2022, 226.

⁵⁴ See KERBER – ZOLNA (footnote 53) 245.

in *Meta Case*.⁵⁵ The objectives of both laws can be more effectively achieved if competition authorities and data protection authorities collaborate to resolve privacy problems and their impact on the marketplace.

The another answer to the question of why EU competition law can be served to protection of data would be assessed under the Article 7 of TEU. The Article 7 of TEU aims to maintain the common values of the European Union. With respect to this, all the EU Institutions should respect the rights

outlined in the EU Charter of Fundamental Rights and encourage to apply them. Moreover, under the framework of the Lisbon Treaty, the EU Institutions should be ensured that they are consistent with their policies. This would require the application of EU competition law with data protection law in some cases.

For the reasons outlined above, this article suggests that the use of EU competition law could be an important means of resolving privacy issues in the current environment.

⁵⁵ See RANTOS (footnote 47) para. 33.

Rigó Csaba Balázs¹ – Bak László² – Tóth András³ – Szoboszlai Izabella⁴
– Kopácsi István⁵



Konzolidáció és válságkezelés COVID-19 után: versenyfelügyeleti tapasztalatok

Consolidation and crisis management after COVID-19: competition enforcement experience

Abstract: *The aim of this paper is to provide an overview of the changes in the application of competition and consumer protection law in response to COVID-19 pandemic. Since ensuring competition brings the ability of the economy to withstand crisis, it is worth analysing the practices used for this purpose, not only in Hungary but also internationally. As the result of the paper, measures taken by the authorities in exceptional circumstances can be identified. These measures were ultimately designed to ensure consumer welfare, protect consumers and cooperate with businesses facing economic difficulties. Consequently, the competition authorities could not ignore the exceptional circumstances of COVID-19, they had to balance the supply of goods and services to consumers with the maintenance of competition.*

Tárgyszavak: COVID-19, versenyjog, fogyasztóvédelem, jogalkalmazás

Keywords: COVID-19, competition law, consumer protection, enforcement

1. Bevezetés

A válságokból való kilábalás kulcsa az ellenállóképesség növelése, amely a zavarokkal való megbirkózást és a változások során való olyan újraszerveződési képességet jelenti, miközben a rendszer nem veszíti el szerkezetét, identitását és funkcióját.⁶ Az ellenállóképesség pedig a gazdaságban többek között a verseny biztosítását jelenti.⁷

Tanulmányunkban bemutatjuk a koronavírus (COVID-19) okozta gazdasági válságra európai

versenyhatóságok által adott válaszokat, különös tekintettel nemzeti versenyhatóságunk eljárásai-ban tapasztalható változásokra, újdonságokra.

2. Európai tapasztalatok

A COVID-19 okozta gazdasági válság eltér a korábbiaktól, amelyek esetében jellemzően a kereslet általában az egész gazdaság szintjén csökkent, ami többletkapacitások kialakulásához vezet. Általában a gazdasági válságokban ezért a krízis-

¹ Elnök, Gazdasági Versenyhivatal.

² Elnökhelyettes, Gazdasági Versenyhivatal.

³ Elnökhelyettes, a Versenytanács elnöke, Gazdasági Versenyhivatal; tanszékvezető-helyettes egyetemi docens, Állam- és Jogi Tudományi Kar, Károli Gáspár Református Egyetem.

⁴ Versenytanácsstag, Gazdasági Versenyhivatal.

⁵ Versenytanácsí vizsgálgó, Döntéshozatalt Támogató Iroda, Gazdasági Versenyhivatal, levelező szerző, e-mail: kopacsi.istvan@gvh.hu.

⁶ WALKER, Brian – HOLLING, C. S. – CARPENTER, Stephen, R. – KINZIG, Ann: Resilience, Adaptability and Transformability in Social–ecological Systems, Ecology and Society, 2004/9, <https://www.jstor.org/stable/26267673?seq=1> (letöltés: 2022. 05. 26.).

⁷ OECD: The Role of Competition Policy in Promoting Economic Recovery – Background Note By Secretariat, 2020. 12. 02., [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP\(2020\)6/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2020)6/en/pdf) (letöltés: 2022. 05. 26.).

kartellek is a többletkapacitás felszámolását szokták célozni.⁸ A COVID-19-válság azonban más. Amíg számos iparág hirtelen jelentős keresletcsökkenést tapasztalt (például a légi közlekedés és a vendéglátás), mások kapacitáshiányokkal és megnövekedett kereslettel szembesültek. Ez különösen is a COVID-19-hez kapcsolódó termékek, például kézfertőtlenítők és maszkok esetében jelentkezett.⁹ Mindezek alapján nem meglepő, hogy a COVID-19-válság kapcsán a rövidtávú kapacitáshiány kezelésének versenyjogi vonatkozásai kerültek az előtérbe.

Az Európai Versenyhálózat (European Competition Network, ECN) által közzétett közlemény megállapította, hogy a vállalatok együttműködhetnek annak érdekében, hogy „biztosítsák a szűkös termékek ellátását és méltányos elosztását minden fogyasztó számára.”¹⁰ Ilyen esetekben ugyanis ezek az intézkedések „nem valószínű, hogy versenykorlátozást jelentenek, vagy ha igen, akkor valószínűleg hatékonyságnövekedést eredményeznek, amely meghaladja az esetleges kárt”.¹¹ Ennek jegyében az Európai Bizottság („Bizottság”) engedélyezett is koordinációt a COVID-19 kezelésére nélkülözhetetlen gyógyszerek „egyensúlyának helyreállításához és kiigazításához”.¹² A Bizottság is hangsúlyozta, hogy a sokk „főként a hatóságok népegészségügyi meg-

fontolásokból eredő döntésein alapulnak, nem pedig olyan tényezőkön, amelyeknek nem mindegyike van a vállalkozások ellenőrzése alatt.”¹³ Ugyanakkor a jelenlegi helyzetben fontos annak biztosítása, hogy a fogyasztók egészségének védelméhez elengedhetetlennek tartott termékek (pl. arcmaszkok és fertőtlenítők) versenyképes áron álljanak rendelkezésre. Az ECN ezért hangsúlyozta, hogy nem habozik fellépni azokkal a vállalatokkal szemben, amelyek kihasználják a jelenlegi helyzetet, és kartellizálnak vagy visszaélnak erőfölényükkel.

A közlemény közzétételét követően az uniós tagállamok versenyhatóságai különböző intézkedéseket hoztak, amelyek sok hasonlóságot mutatnak. A görög¹⁴ és lengyel¹⁵ versenyhatóságok speciális COVID-19-munkacsoportot hoztak létre, amelyek fő feladata például az alapélelmiszerek, a járványhelyzettel legszorosabban összefüggő higiéniai termékek (kézfertőtlenítő, szájmazsk) és a szolgáltatások piacának vizsgálata. Ez magába foglalja az árak alakulásának vizsgálata mellett a különböző versenykorlátozó megállapodások, gyakorlatok kialakulásának megakadályozását az adott piacon.¹⁶

A hasonlóságot mutató intézkedések körét gyarapítják a tagállami versenyhatóságok által kibocsátott iránymutatások, ajánlások. A lengyel ver-

⁸ Lásd Európai Unió Bírósága, C-209/07. sz. ügy (Beef Industry Development and Barry Brothers), ECLI:EU:C:2008:643, Judgment of the Court (Third Chamber), 2008. 11. 20., <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-209/07> (letöltés: 2022. 05. 26.); vagy Európai Unió Bírósága, C-101/07 P. sz. ügy (Coop de France bétail and viande v Commission), ECLI:EU:C:2008:741, Judgment of the Court (Third Chamber), 2008. 12. 18., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62007CA0101&qid=1667482817078&from=HU> (letöltés: 2022. 05. 26.).

⁹ Oxera: Crisis cartels: a COVID-19 side effect?, 2021. 01. 28., <https://www.oxera.com/insights/agenda/articles/crisis-cartels-a-covid-19-side-effect/> (letöltés: 2022. 05. 26.).

¹⁰ ECN: Antitrust: Joint statement by the European Competition Network (ECN) on application of competition law during the Corona crisis, 2020. 03. 23., https://ec.europa.eu/competition/ecn/202003_joint-statement_ecn_corona-crisis.pdf (letöltés: 2022. 05. 26.).

¹¹ OECD: Co-operation between competitors in the time of COVID-19, 2020. 05. 26., <https://www.oecd.org/competition/Co-operation-between-competitors-in-the-time-of-COVID-19.pdf> (letöltés: 2022. 05. 26.).

¹² European Commission: Comfort letter: coordination in the pharmaceutical industry to increase production and to improve supply of urgently needed critical hospital medicines to treat COVID-19 patients, 2020. 04. 08., https://ec.europa.eu/competition/antitrust/medicines_for_europe_comfort_letter.pdf (letöltés: 2022. 05. 26.).

¹³ Európai Bizottság: A bizottság közleménye – Ideiglenes keret az üzleti együttműködéssel kapcsolatos antitruszt kérdések vizsgálatára a jelenlegi COVID-19-járvány miatt kialakuló sürgős helyzetekre válaszul (2020/C 116 I/02), 2020. 04. 08., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52020XC0408%2804%29> (letöltés: 2022. 05. 26.).

¹⁴ Hellenic Competition Commission (HCC): Press Release – “Covid-19 Task Force” to fight anticompetitive practices, 2020. 03. 27., <https://www.epant.gr/en/enimerosi/press-releases/item/858-press-release-covid-19-task-force-to-fight-anticompetitive-practices.html> (letöltés: 2022. 05. 26.).

¹⁵ UOKiK: High prices – actions taken by the Office for Competition and Consumer Protection, 2020. 03. 20., https://uokik.gov.pl/news.php?news_id=16332 (letöltés: 2022. 05. 26.).

¹⁶ HCC: Press release – HCC initiatives during the coronavirus health crisis, 2020. 05. 15., <https://www.epant.gr/en/enimerosi/press-releases/item/929-press-release-hcc-initiatives-during-the-coronavirus-health-crisis.html> (letöltés: 2022. 05. 26.).

senyhatóság elnöke által tett ajánlásban javasolt intézkedések¹⁷ alapvetően a fogyasztók védelmét célozzák a járványhelyzet alatt, amíg a német versenyhatóság elnökének javaslata – amely a Bizottságnak is megküldésre került – a Német Autóipari Szövetséggel közösen került kialakításra, és annak célja útmutatás adása a gépjárműgyártók számára¹⁸ a COVID-19 okozta nehézségek kezelésében.

A COVID-19-járvány még a bizonyítékok hatóságok általi beszerzésére is kihatott, a német és a lengyel versenyhatóság a járványra tekintettel ideiglenesen változtatott a versenyfelügyeleti eljárás során alkalmazott módszerein. A lengyel versenyhatóság közleményében kifejtette, hogy a járványhelyzet alatt, amennyire lehetséges, tartózkodni fog a személyes információbeszerzéstől és a tárgyalásoktól, a különböző hatósági adatbázisokban fellelhető adatokra fog szorítkozni, amennyiben ezek alapján az eljárás lefolytatható.¹⁹ A német versenyhatóság pedig a járványhelyzetre tekintettel ideiglenesen felfüggesztette az előzetes értesítés nélküli helyszíni kutatásokat, vagyis rajtaütéseket lefolytatását.²⁰ Az említett két gyakorlat mellett érdemes továbbá megemlíteni, hogy a Bizottság Versenypolitikai Főigazgatósága – e szervezeti egység felelős az Európai Unió versenypolitikájáért és az uniós versenyjogi szabályok érvényre juttatásáért – is csak közel egyéves kihagyás után, 2021 júniusában tért vissza az említett gyakorlathoz.²¹

A német²² mellett a francia versenyhatóság felismerte, hogy a járványhelyzet az eljárások lefolytatásának hosszára is negatív hatással van, a

versenyjogi jogszabályokban lefektetett, a versenyfelügyeleti és egyéb eljárásokra megszabott határidőket nem tudják tartani, ami hosszabb eljárási határidők bevezetését tette szükségessé. Ez persze nemcsak a versenyhatóságoknak kedvezett, hanem az eljárás alá vont gazdasági szereplőknek is, hiszen az indítványtételi, bizonyítékszolgáltatási idők is kitolódtak.²³

A COVID-19 által a vállalkozások nagy részének okozott hátrányos gazdasági hatásokra (csökkenő kereslet, egyes szektorokban nyersanyaghiány) reagálva hasonlóság mutatkozott a versenyfelügyeleti eljárások során kiszabott bírságok összegének csökkentése terén is. Kis- és középvállalkozások esetében ez sokszor különösen szükséges volt a csődhelyzet elkerülése és a vállalkozás működőképességének megőrzése érdekében.

A holland versenyhatóság jogorvoslati fórumaként működő bíróság például úgy határozott, hogy a versenyhatóság által kartellügyben kiszabott 1 millió eurós bírságot 99 százalékkal kell csökkenteni a járványhelyzetből adódó és a vállalkozásokat érintő nehézségekre tekintettel. Így a bírság összege végül mindössze 10 ezer euróban került meghatározásra.²⁴ A litván versenyhatóság szintén a versenyfelügyeleti bírság összegének csökkentése mellett döntött a COVID-19-helyzetre tekintettel két filmforgalmazó vállalkozás esetében, amelyek megállapodtak az általuk forgalmazott filmek eladási árában, ami a legsúlyosabb versenykorlátozó megállapodások egyike, ennek ellenére ezen

¹⁷ KPMG: Poland – Government and institution measures in response to COVID-19, 2020. 09. 30., <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020/04/poland-government-and-institution-measures-in-response-to-covid.html> (letöltés: 2022. 05. 26.).

¹⁸ Bundeskartellamt: Crisis management measures in the automotive industry, 2020. 06. 09., https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Meldungen%20News%20Karussell/2020/09_06_2020_VDA.html;jsessionid=158D-BADC14A6C527162708415BF0A368.2_cid390 (letöltés: 2022. 05. 26.).

¹⁹ WNUKOWSKI, Marcin: Polish Competition Authority Shows Areas of Attention During COVID-19 Epidemic, 2020. 04. 23., <https://www.ccelegalblog.com/2020/04/polish-competition-authority-shows-areas-of-attention-during-covid-19-epidemic/> (letöltés: 2022. 05. 26.).

²⁰ DLA: Cartel Enforcement – Global review, 2020. 09., https://www.dlapiper.com/~/_media/files/insights/publications/2021/06/global_cartel_enforcement_guide_brochure.pdf (letöltés: 2022. 05. 26.).

²¹ Herbert Smith Freehills: A new dawn for cartel enforcement? Competition authorities across Europe resume unannounced dawn raid inspections, 2021. 06. 29., <https://hsfnotes.com/crt/2021/06/29/a-new-dawn-for-cartel-enforcement-competition-authorities-across-europe-resume-unannounced-dawn-raid-inspections/> (letöltés: 2022. 05. 26.).

²² Bundeskartellamt: Parship and Elite Partner can acquire Lovoo, 2020. 07. 06., https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2020/06_07_2020_Online_Dating.html (letöltés: 2022. 05. 26.).

²³ Autorité de la concurrence (AdC): Adaptation of the time limits and procedures of the Autorité de la concurrence in times of health emergency, 2020. 03. 27., <https://www.autoritedelaconcurrence.fr/en/press-release/adaptation-time-limits-and-procedures-autorite-de-la-concurrence-times-health> (letöltés: 2022. 05. 26.).

²⁴ STIBBE: COVID-19 impacts level and payment of antitrust fines – Netherlands, ICLG, 2020. 09. 03., <https://iclg.com/briefing/14452-COVID-19-impacts-level-and-payment-of-antitrust-fines-netherlands> (letöltés: 2022. 05. 26.).

ügyben a bírságösszeg 80 százaléka került elengedésre.²⁵

A járványhelyzetre tekintettel a Bizottságnál egy bizonyos fokú engedékeny hozzáállás jelent meg a bírságösszeg megfizetésére meghatározott határidő meghosszabbítása vonatkozásában, amikor a COVID-19-járvány gazdasági hatását, a vállalatok esetleges rövidtávú likviditási problémáit figyelembe véve egy kartellügyben a bírság megfizetésének határidejét három hónappal meghosszabbította.²⁶ Itt érdemes kiemelni, hogy a COVID-19-járvány hatásaként bekövetkező gazdasági nehézségeket a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) 2020 óta figyelembe veszi, amelynek eredményként egészen mostanáig összesen egymilliárd forintot meghaladó fizetési kedvezményben részesültek a magyar piacon tevékenykedő vállalkozások a terheik csökkentése érdekében, amely körbe a bírságelengedés, bírság megfizetésének átütemezése, részletfizetés engedélyezése tartozik.

A korábban említett ECN-közlemény (10. lj.) közzétételét követően a tagállami versenyhatóságok kiadták saját – természetesen az ECN közleményével párhuzamban álló – közleményeiket. A versenyhatóságok kifejezésre juttatták, hogy a járványhelyzet nem ad felmentést a versenyszabályok alkalmazása, betartása alól, ugyanakkor elvezethet a versenyszabályok rugalmasabb alkalmazásához, értelmezéséhez, az ellátási problé-

mák kiküszöbölését célzó szükséges és átmeneti intézkedésekkel – ideértve a versenytársak közötti együttműködést is – szemben.²⁷ Ehhez a megközelítéshez kapcsolódva Finnországban a versenyhivatal bejelentette, hogy nem avatkozik be olyan intézkedésekbe, amelyek a termékek megfelelő elérhetőségének biztosításához szükségesek, azzal, hogy bizonyos esetekben (kartelláremelés, gazdasági erőfölénnyel történő visszaélés) továbbra is fellépnek.²⁸ Csehországban szintén engedélyezték a versenytársak közötti együttműködést, amennyiben az alapvető termékek árusításához és szolgáltatások nyújtásához kapcsolódik.²⁹

Európában maradva, azonban az Európai Unió berkein túllépve is érdemes példákat hoznunk egyedi megoldásokra. Azt látjuk, hogy az EGT-tagállamok közül Norvégiában 2020 márciusától kezdődően három hónapig a személyszállítási szektort,³⁰ amíg Izlandon az utazási irodákat, valamint a gyógyszerforgalmazókat mentesítették a versenyszabályok alól.³¹ A volt EU-tagállam Egyesült Királyságban jogalkotás útján lehetővé tették az élelmiszerláncok közötti szoros együttműködést, amely kiterjedhet egymás tájékoztatására a meglévő árukészletről, a raktárhelyiségekről, a személyzet és a szállításhoz szükséges járművek megosztására, és a nyitvatartási idők összehangolására.³²

²⁵ Concurrences: The Lithuanian Competition Authority reduces fines imposed on a cartel of cinema companies as a measure against the COVID-19 pandemic (Theatrical Film Distribution/NCG Distribution/Forum Cinemas), 2020. 11. 25., <https://www.concurrences.com/en/bulletin/news-issues/november-2020/the-lithuanian-competition-authority-reduces-fines-imposed-on-a-cartel-of> (letöltés: 2022. 05. 26.).

²⁶ European Commission: Antitrust: Commission fines ethylene purchasers € 260 million in cartel settlement, 2020. 07. 14., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip_20_1348 (letöltés: 2022. 05. 26.).

²⁷ Concurrences: Collaboration among competitors & COVID-19: The impact on EU and national case laws, 2020. 04. 09., <https://www.concurrences.com/en/bulletin/special-issues/competition-law-covid-19-en/collaboration-among-competitors-covid-19-the-impact-on-eu-and-national-case-en> (letöltés: 2022. 05. 26.).

²⁸ Concurrences: The Finnish Competition Authority announces it will not apply the Competition Act to cooperations between undertakings needed to ensure an adequate supply of goods to consumers during COVID-19 pandemic, 2020. 03. 23., <https://www.concurrences.com/en/bulletin/news-issues/march-2020/the-finnish-competition-authority-announces-it-will-not-apply-the-competition> (letöltés: 2022. 05. 26.).

²⁹ Concurrences: The Czech Competition Authority clarifies competition law enforcement during the COVID-19 pandemic, 2020. 03. 27., <https://www.concurrences.com/en/bulletin/news-issues/march-2020/the-czech-competition-authority-clarifies-competition-law-enforcement-during> (letöltés: 2022. 05. 26.).

³⁰ Concurrences: The Norwegian Government grants the transportation sector a 3-month temporary exception from the Competition Act as a special measure due to COVID-19, 2020. 03. 19., <https://www.concurrences.com/en/bulletin/news-issues/march-2020/the-norwegian-government-grants-the-transportation-sector-a-3-month-temporary> (letöltés: 2022. 05. 26.).

³¹ Concurrences (30. lj.).

³² Concurrences: The UK Government passes emergency legislation to amend the Competition law to help healthcare, grocery, and ferry companies during the COVID-19 pandemic, 2020. 03. 27., <https://www.concurrences.com/en/bulletin/news-issues/march-2020/the-uk-government-passes-in-an-emergency-legislation-to-amend-the-uk-en> (letöltés: 2022. 05. 26.).

3. A GVH fogyasztóvédelmi aktivitása

A GVH a fogyasztóvédelmi hatásköre révén különös versenyfelügyeleti aktivitást mutatott a koronavírus-járvány idején. Ennek keretében a GVH a COVID-19-járványra tekintettel 2020. március 19–20-án megvizsgálta a vírusellenesnek hirdetett termékeket, valamint a védőmaszkokat kínáló webshopokat,³³ és külön figyelemfelhívást tett közzé a COVID-19-tesztek³⁴ és a koronavírus-járvánnyal összefüggő egyéb egészségügyi tárgyú hirdetések jogszerűségének biztosítása érdekében.³⁵ A nemzeti versenyhatóság versenyfelügyeleti eljárásokban szerzett tapasztalatait alább ismertetjük.

A fogyasztói viselkedés, a szükségletek változása és az ezekhez alkalmazkodó (vagy éppen befolyásoló) kínálat a kereskedelmi kommunikációban is leképeződik: 2020 elején, a járványhelyzet kezdetén előtérbe kerültek egyes, COVID-19-vírus elleni védekezéshez ajánlott termékek, így a megnövekedett kereslet révén akár átmeneti készlethiány is kialakulhatott egy-egy termékkörben, ami újabb keresletet, és ebből fakadóan újabb hiányt generálhatott, ezért nem meglepő módon a termékek elérhetősége kiemelten fontos kommunikációs üzenet lett. A teljes járványhelyzet idejére elmondható, hogy az emberi szervezet védelmével és általában a vírus elleni védekezéssel kapcsolatos ígéretek hangsúlyosan megjelentek azon termékek reklámjaiban és egyéb tájékoztatóiban is, amelyeket nem is kifejezetten védekezési célra, hanem generálisan immunerősítésre vagy fertőtlenítésre fejlesztettek ki. A kereskedelmi kommunikációs csatornák megoszlása is tovább változott, a korábbi trendeket felgyorsítva: az online vásárlások és tájékoztatók bővülésével egyre nagyobb mennyiségben és

arányban érik a fogyasztókat az online kereskedelmi gyakorlatok. Miközben minden kommunikációs szegmens beszűkült vagy visszaesett 2020-ban az előző évhez képest, addig a digitális kommunikáció költsége – igaz, a korábbi éveknél kisebb mértékben, de – 5,5 százalékkal növekedett.³⁶

Az online kereskedelmi gyakorlatok bővülése természetesen összefügg az online értékesítés fejlődésével is. A GKI Digital 2020 szeptemberében közzétett kutatása³⁷ szerint 2020 első félévében, azaz a COVID-19-járvány első hulláma idején az előző év azonos időszakához képest mintegy 21 százalékkal nőtt a belföldi online rendelések száma, több mint 7 százalékkal az átlagos kosárérték, valamint több mint 3 százalékkal az aktív online vásárlók száma, a bruttó online kiskereskedelmi forgalom értéke pedig közel 35 százalékkal növekedett. A 2021. első félévi kutatás³⁸ arra a következtetésre jutott, hogy a 2020-ban hirtelen hatalmasat bővülő online kiskereskedelem meg tudta tartani a lendületét, 2021 első félévében 30 százalékos bővülés mellett bruttó 494 milliárd forintos belföldi forgalmat bonyolított a magyar online kiskereskedelem.

Ebben a speciális, részben megváltozott és részben érzékeny, kiszolgáltatott közegben az egyes kereskedelmi gyakorlatok versenytanácsai értékelésében és a hatósági fellépésben is történt változás: a járványhelyzettel összefüggésben – a kereskedelmi gyakorlat időzítésére, a főbb üzenetekre és a termékkel célzott fogyasztói körökre, illetve a fennálló kommunikációs zajra is tekintettel – a fogyasztók sérülékenységét rögzítette a versenytanácsai gyakorlat annak ellenére, hogy nagyon széles célcsoportról van szó, továbbá több versenyfelügyeleti eljárásban is ideiglenes intézkedés alkalmazá-

³³ GVH: A GVH koronavírus elleni termékek internetes árusítását vizsgálta, 2020. 03. 31., <https://www.gvh.hu/sajtoszoba/sajtokozlomenyek/2020-as-sajtokozlomenyek/a-gvh-koronavirus-elleni-termekek-internetes-arusitasat-vizsgalta> (letöltés: 2022. 05. 26.).

³⁴ GVH: Otthoni koronavírus-tesztekkel kapcsolatban figyelmeztet a GVH, 2020. 07. 22., <https://www.gvh.hu/sajtoszoba/sajtokozlomenyek/2020-as-sajtokozlomenyek/otthoni-koronavirus-tesztekkel-kapcsolatban-figyelmeztet-a-gvh> (letöltés: 2022. 05. 26.).

³⁵ GVH: A GVH ismét hadat üzent a hamisan vírusellenes terméket kínáló weboldalnak, 2020. 12. 14., <https://www.gvh.hu/sajtoszoba/sajtokozlomenyek/2020-as-sajtokozlomenyek/a-gvh-ismet-hadat-uzent-a-hamisan-virusellenes-termeket-kinalo-weboldalnak> (letöltés: 2022. 05. 26.).

³⁶ BICSÉRDI Ádám: Média- és Kommunikációs torta: minden szegmens megszenvedte a válságot 2020-ban, 2021. 04. 14., <https://kreativ.hu/cikk/media-es-kommunikacios-torta-minden-szegmens-megszenvedte-a-valsagot-2020-ban> (letöltés: 2022. 05. 26.).

³⁷ GKID: Rekordbővülést hozott a koronavírus az e-kereskedelemben, 2020. 09. 02., <https://gkidigital.hu/2020/09/02/koronavirus-e-kereskedelem-oki-2020/> (letöltés: 2022. 05. 26.).

³⁸ GKID: Továbbra is lendületben az online piac: erős első félévet zártak a hazai webáruházak, 2021. 08. 26., <https://gkidigital.hu/2021/08/26/2021-felev-online-kereskedelem/> (letöltés: 2022. 05. 26.).

sára került sor a fogyasztók haladéktalan védelme érdekében.

A sérülékenység, a kiszolgáltatottság példátlanul széleskörű fogyasztói érintettségét támasztja alá az is, hogy a COVID-19-világjárványt ún. „infodémia”³⁹ is kíséri⁴⁰: a korlátozások következtében az emberek egyre nagyobb mértékben vették igénybe a közösségi médiát – többek között információszerezési eszközként –, ugyanakkor a vírussal kapcsolatos ismeretek hiányosságai ideális táptalajnak bizonyultak a hamis vagy félrevezető narratívák terjedéséhez, így ebben a környezetben különösen fontos az objektív és érthető, célzott tájékoztatás a kereskedelmi célú kommunikációban is.

A fogyasztóvédelmi tárgyú versenyfelügyeleti eljárások terjedelme kapcsán elsődlegesen azt szükséges kiemelni, hogy a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény („Fttv.”) szerint a kereskedelmi gyakorlat fogalma is tág, gyakorlatilag bármilyen kereskedelmi, értékesítési célú vagy hatású információs, tájékoztatási gyakorlat, módszer vagy technológia lehet kereskedelmi gyakorlat, tartalomtól és formától függetlenül. A piaci szereplők ezt a körülményt gyakran figyelmen kívül hagyják, és megfelelkeznek arról, hogy a közösségimédia-bejegyzések, a webáruházi tartalmak és a csomagolások is kereskedelmi gyakorlatnak minősülhetnek, így ezek tartalma sem lehet jogsértő.

A GVH alapvetően különböző tartalmú állításokat vizsgált a járványhelyzettel összefüggésben, azonban volt olyan versenyfelügyeleti eljárás is, ahol nem önmagában az üzenetek tartalma, hanem azok formája (intenzitása) bizonyult a GVH szerint tisztességtelennek. Az előbbieik körében az emberi szervezetre gyakorolt kedvező hatásokra

vonatkozó üzenetek voltak a legjellemzőbbek, ezeken belül is a COVID-19-vírus miatti megbetegedésekkel kapcsolatos gyógyhatás-állítások.

Különböző gyógyhatás- és egészségre vonatkozó állítások⁴¹ vizsgálatára került sor a VJ/22/2020. számú versenyfelügyeleti eljárásban, ahol a nemzeti versenyhatóság többek között azt állapította meg az ügyzáró döntésben, hogy a vállalkozás kozmetikai bőrápoló spray termékek népszerűsítése során, a COVID-19 vírusos járvány megjelenését követően, a vírus okozta megbetegedés gyógyítására való alkalmasságot megalapozatlanul, jogsértően sugallta, illetve állította. A GVH több mint 117 millió forint versenyfelügyeleti bírságot szabott ki az ügyben, és megtiltotta a jogsértő kereskedelmi gyakorlat folytatását is. Az ügy érdekessége, hogy a járványhelyzetre és az alkalmazott kereskedelmi gyakorlatra tekintettel a GVH 2020. július 27-én ideiglenes intézkedést rendelt el, amelyben haladéktalanul eltiltotta az eljárás alá vontat a vizsgált kereskedelmi kommunikációja folytatásától, és kötelezte arra is, hogy az aktuálisan elérhető valamennyi kereskedelmi kommunikációt törölje, vagy gondoskodjon azok törléséről.

Hasonló ideiglenes intézkedésre került sor egy COVID-19-járvány idején a tüdő egészségének megőrzése érdekében ajánlott vitamin-termékcsalád kapcsán is. 2022. március 2-án a GVH megtiltotta a termékcsalád reklámozását, kereskedelmi gyakorlatának közzétételét vagy fenntartását, amíg a vállalkozás hitelesen (a megfelelő, releváns szakhatósági nyilatkozatok, illetve notifikációs dokumentáció bemutatásával), időszerűen és részletesen nem igazolja a GVH felé, hogy a termékcsalád egésze jogszerűen, közegészségügyi kockázattól mentesen forgalmazható; továbbá a termékcsaládot népszerűsítő kereskedelmi gyakorlat úgy mó-

³⁹ A WHO fogalomhasználata szerint „az infodémia egy problémával kapcsolatos túlzott információáradat, amely megnehezíti a megoldás azonosítását. Magában foglalja az egészségügyi szükséghelyzet során terjedő félretájékoztatást, dezinformációt és pletykákat. Az infodémia hátráltathatja a hatékony népegészségügyi válaszintézkedéseket, továbbá zavart és bizonytalanságot kelthet az emberek körében”. In: WHO: Coronavirus disease 2019 (COVID-19), Situation Report – 45, 2020. 03. 05., https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200305-sitrep-45-covid-19.pdf?sfvrsn=ed2ba78b_4 (letöltés: 2022. 05. 26.).

⁴⁰ Európai Bizottság: Közös közlemény az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. A COVID-19-cel kapcsolatos dezinformáció kezelése – lássuk a valós tényeket, 2020. 06. 10., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020JC0008&from=EN> (letöltés: 2022. 05. 26.).

⁴¹ A gyakorlat – pl. VJ/55/2014. számú versenyfelügyeleti eljárásban hozott határozat, vagy Elvi döntések I.M17.2. pontja – értelmében egészségre gyakorolt jótékony hatása annak a terméknek van, amely kedvező hatást képes gyakorolni az életműködés zavartalanosságára, az egészségre, addig gyógyhatása annak a terméknek van, amely konkrétan nevesített betegséget megelőz, betegséget megszüntet, az egészséget helyreállítja, azaz egészségessé tesz.

dosult, hogy a notifikációs dokumentációban jelzett jogsértő állítások nem kerültek megjelenítésre.

A VJ/11/2020. számú versenyfelügyeleti eljárásban az érintett piac a kézfertőtlenítő és kéztisztító termékek piaca volt. A GVH – 100 millió forintos bírságot kiszabva – megállapította, hogy a szlovén székhelyű eljárás alá vont megsértette az Fttv.-t 2020. március 8-a és 2020. március 22-e között, mivel a weboldalán, illetve a közösségi médiában – egyebek mellett – megalapozatlan információkat közölt terméke vírusokkal és baktériumokkal szembeni védelemre való alkalmasságáról.

A VJ/27/2021. számú, vitaminkészítménnyel kapcsolatos ügyben kelt határozat azt rögzítette, hogy az eljárás alá vont vállalkozás egy multivitamin-étrendkiegészítő termék kereskedelmi kommunikációja során a kommunikációs eszköz COVID-19-járványra utaló elemeinek (megjelenés, koronavírus megelőzésére felhívó szlogen, szakemberek ajánlása és nemzetközi ajánlások) együttes megjelenítésével, tudományos igazolás nélkül azt sugallta a fogyasztók felé, hogy a termék alkalmas a koronavírus megelőzésére, amiért a GVH 15,2 millió forint versenyfelügyeleti bírságot szabott ki vele szemben.

A járványhelyzetben tapasztalt fogyasztói viselkedést kihasználására számos gyakorlat alakult ki a vállalkozások részéről: a kedvező hatások mellett a fogyatkozó készletekre és különleges kedvezményekre, árakra is ígéretet tettek, amely ajánlatok azonban nem mindig bizonyultak megalapozottnak. Árkommunikáció vizsgálata mellett sürgető kereskedelmi gyakorlat is értékelésre került a VJ/14/2020. számú ügyben, amely szintén jogsértés megállapításával és 85 millió forint bírság meghatározásával zárult. A vizsgált kereskedelmi gyakorlat egy „vásárlási műsorablak”, az érintett termékek pedig a COVID-19-járvány elleni védekezés támogatására népszerűsített, illetve értékesített, különböző termékkategóriába tartozó termékek voltak. Az ügyben hozott határozat értelmében a vállalkozás 2020. március–április hónapokban olyan „eredeti”, induló árat közölt egy kéztisztítógél-szettel kapcsolatban, amely nem került korábban alkalmazásra, így az akciónak ígért ár sem értelmezhető kedvezményesként, tehát mind az eredeti, mind az akciós ár valótlan volt. Ugyanez

a cég 2020. március elejétől 2020. szeptember végéig terjedő időszakban azt a – valótlan – benyomást keltette, hogy a kínált termékek csak korlátozott ideig és folyamatosan csökkenő készletben állnak rendelkezésre (a kedvezményesnek minősített áron), a fogyasztókat azonnali döntéshozatalra készítetve, megfosztva őket a tájékozott döntéshez szükséges időtől és alkalomtól.

2021-ben a GVH 1,84 milliárd forint bírságot szabott ki a jogsértő, tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok miatt, ebből 449 millió forintot kifejezetten a járványhelyzetet tisztességtelenül kihasználó vállalkozásokkal szemben.⁴²

4. A GVH gyorsított ágazati vizsgálatának tapasztalatai

2021. július 8. napján jelent meg veszélyhelyzeti kormányrendelet⁴³ („Kormányrendelet”) formájában az a jogszabály, amely – uniós szinten egyedülálló módon – kiegészíti a GVH közel 22 éves, versenystruktúrák vizsgálatára hivatott ágazati vizsgálat jogintézményét egy speciális, gyors beavatkozást lehetővé tevő új jogintézménnyel. A gyorsított ágazati vizsgálat megindítása a szabályozás szerint az ágazati vizsgálat általános feltételeihez képest két feltétel megvalósulása esetén lehet indokolt. Egyrészt szükséges, hogy valamely ágazat sajátosságai, egyedi jellemzőinek összessége vagy szerkezeti struktúrája alapján megalapozottnan feltételezhető legyen, hogy az ágazathoz tartozó valamely piacon a verseny torzul vagy korlátozódik, másrészt pedig indokolt, hogy e piaci problémák feltárása és kezelése sürgős beavatkozást igényeljen.

A gyorsított ágazati vizsgálat a határidők és a GVH tényállás-felderítési jogosítványai szempontjából is eltérő szabályozás alá esnek az ágazati vizsgálatra irányadó általános szabályokhoz képest. Amíg egy ágazati vizsgálati jelentés konkrét határideje nincs rögzítve a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvényben („Tpv.”), és az jellemzően két-három évet is eltarthat, addig a gyorsított ágazati vizsgálati jelentéstervezetének 30 napon belül kell elkészülnie, amelyet a GVH elnöke két alkalommal, egyenként legfeljebb egy hónap-

⁴² GVH: Beszámoló az Országgyűlés részére a Gazdasági Versenyhivatal tevékenységéről, 2022. 02. 11., https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/gvh/orszaggyulesi_beszamolok/gvh_ogy_pb_2021.pdf1&inline=true (letöltés: 2022. 05. 26.).

⁴³ A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény eltérő alkalmazásáról szóló 406/2021. (VII. 8.) Kormányrendelet, 1. §.

pal meghosszabbíthat. A rövid határidőt támogatja a tényállás felderítési jogkör erősítése, miszerint a gyorsított ágazati vizsgálatra megfelelően alkalmazni kell az eljárási bírság, a szemle, valamint az előzetes értesítés nélküli helyszíni kutatás meghatározott szabályait is. Az előzetes értesítés nélküli helyszíni kutatás általános rendelkezéseitől eltérően,⁴⁴ a bírói kérelemben a GVH-nak elegendő azt valószínűsíteni, hogy a gyorsított ágazati vizsgálat céljával és tárgykörével kapcsolatos bizonyítási eszköz az indítvány szerinti helyen észszerű megalapozottsággal fellelhető. A gyorsított ágazati vizsgálat mielőbbi lefolytatását az is elősegíti, hogy az érintett vállalkozások az általános szabályokhoz képest csak a vizsgálat befejezését követően tekinthetnek bele az eljárás irataiba, és a vizsgálati jelentéstervezet közzétételét követően csupán 8 nap áll rendelkezésre a jelentéstervezetre történő észrevételek megtételére.

A Kormányrendelet elfogadása óta eltelt 10 hónapban a GVH négy gyorsított ágazati vizsgálatot folytatott le, kettőt az építőiparban (kerámia-falazóelemek⁴⁵ és fa építőanyagok⁴⁶ piaca), kettőt pedig a járványhoz kapcsolódóan (antigén-⁴⁷ és antitestgyorsteszték⁴⁸ piaca). Négy eljárásból csupán az építésfával kapcsolatosban került meghosszabbításra a vizsgálat időtartama további egy hónappal, minden egyéb vizsgálatban a GVH 30 napon belül tette közzé a vizsgálati jelentéstervezetét. A kiterjedt helyszíni kutatások, a nagyszámú adatkérők kiküldése komoly erőforrás-ráfordítást igényelt a versenyhatóságtól. Összesen 15 helyszínen végzett a GVH helyszíni kutatást, és közel 250 adatszolgáltatásra kötelező végzést küldött ki. Egy gyorsított ágazati vizsgálaton külön vizsgálói csapat dolgozik, intenzív elemzés- és erőforrásigényes munkaerő-allokáció mellett. Figyelemmel arra, hogy egy gyorsított ágazati vizsgálatban nem egyedi vélel-

mezt jogsértés kivizsgálása a cél, összességében elmondható, hogy a vállalkozások – az eddigi tapasztalatok alapján – együttműködőek voltak, segítették a versenyhatóság munkáját. A gyorsított ágazati vizsgálat tapasztalatai iránt több külföldi versenyhatóság is érdeklődik a GVH-nál, mivel válsághelyzetben hatékony, gyors eszköznek számít. Ezzel szemben a hagyományos ágazati vizsgálat vagy az antitrösztjellegű hatósági eljárások sokkal időigényesebbek, és csak hosszabb távon vezetnek eredményre.

Mielőtt részletesebben ismertetnénk az egyes megállapításokat, álljon itt néhány általános jellegű, szubjektív észrevétel a gyorsított ágazati vizsgálatok körülményeiről. Valamennyi gyorsított ágazati vizsgálatban az ágazatban érintett vállalkozások adatszolgáltatásai és nyilvánosan elérhető adatok alapján került sor a teljes értéklánc feltárására, árelemzésekre, a piaci sajátosságok bemutatására. Jóllehet, egy gyorsított ágazati vizsgálatban a szűk időkeret nem teszi lehetővé a beszerzett adatok teljeskörű verifikálását, a mindenre kiterjedő adattisztítást (ami a megkeresett vállalkozások számára tűzött rövid válaszadási határidők miatt egyébként is jelentősebb mértékben szükséges), ám az érintett ágazatok működéséről túlnyomórészt valós adatokon alapuló piaci képalkotható. Mivel a piaci folyamatokra kihatással lehet a vizsgálat tárgyát érintő ágazatban alkalmazott kereskedelmi gyakorlat is, ezért a világjárvánnyal összefüggő gyorsított ágazati vizsgálatokban a versenyhatóság ötvözta az antitröszt vizsgálati eszköztárát a fogyasztóvédelmi hatáskörével, és átfogó internetes ellenőrzések (sweep) keretében vizsgálta a gyorstesztékhez kapcsolódó kereskedelmi kommunikációkat. A piacok keresleti (fogyasztóvédelmi) és kínálati (versenyjogi) oldalának egyidejű vizsgálata meggyőződésünk szerint hozzájá-

⁴⁴ Kormányrendelet, 1. § (7) bekezdés.

⁴⁵ GVH: Jelentés a Magyarországi kerámia-falazóelemek piacán lefolytatott gyorsított ágazati vizsgálatról, 2021, https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/dontesek/agazati_vizsgalatok_piacelemzesek/agazati_vizsgalatok/Agazati_vizsgalat_Magyarorszagi_keramia-falazoelemek_piacan_lefolytatott_gyorsított_agazati_vizsgalat_-_Jelentes_vegleges_210923.pdf&inline=true (letöltés: 2022. 05. 26.).

⁴⁶ GVH: Jelentés a fa építőanyagok magyarországi piacán lefolytatott gyorsított ágazati vizsgálatról, 2022, https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/dontesek/agazati_vizsgalatok_piacelemzesek/agazati_vizsgalatok/Fa_epitoanyagok_gyorsított_agazati_vizsgalat_vegleges_jelentes_220112.pdf&inline=true (letöltés: 2022. 05. 26.).

⁴⁷ GVH: Jelentés a COVID-19 antigén gyorsteszték magyarországi piacán lefolytatott gyorsított ágazati vizsgálatról, 2022, https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/dontesek/agazati_vizsgalatok_piacelemzesek/agazati_vizsgalatok/Agazati_vizsgalat_Covid_gyorsteszték_vegleges_jelentes_220204.pdf&inline=true (letöltés: 2022. 05. 26.).

⁴⁸ GVH: Jelentés a COVID-19 antitest gyorsteszték magyarországi piacán lefolytatott gyorsított ágazati vizsgálatról, 2022, https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/dontesek/agazati_vizsgalatok_piacelemzesek/agazati_vizsgalatok/Covid_antitest_gyorsteszték_-_vegleges_gyorsított_agazati_vizsgalati_jelentes.pdf&inline=true (letöltés: 2022. 05. 26.).

rult a tisztességes üzleti környezet fenntartásához és a fogyasztói tájékozottság növeléséhez.

Általában elmondható, hogy amennyiben az értékesítési lánc gyártói szintje külföldön⁴⁹ található (gyorstesztek és a fa építőanyagok), úgy eleve nehéz a piaci összefüggések teljeskörű feltárása. A GVH-nak ugyanis nincs joghatósága Magyarország határain kívül található ágazatok vizsgálatára. Az értéklánc azonosítása ugyanakkor alapvető elemzési feladata, hiszen ennek mentén határozható meg, hogy a versenyellenes magatartás az értéklánc melyik szintjén tapasztalható, illetve, hogy az adott szinten milyen gazdasági és üzleti megfontolások alakítják a vállalkozások magatartását. Megjegyzendő, hogy az értékesítési láncok sok esetben nem lineárisak, azonos szinteken jelenlévő vállalkozások párhuzamosan különböző értékesítési magatartásokat is folytathatnak, vagy eltérő szinteken működő szereplőkkel állhatnak kapcsolatban. A külföldi összefüggések, tapasztalatok feltárása érdekében a GVH többnyire élt az információkérési lehetőségével, akár az európai társhatóságok körében, akár a fogyasztóvédelmi hatóságok együttműködési rendszerén⁵⁰ belül.

A különösen import-kitett építésfa-ágazat esetében számtalan panasz érkezett a GVH-hoz. E konkrét piac vizsgálatát a robbanásszerű árnövekedést kifogásoló panaszok indukálták, így például annak feltárása, hogy Magyarországon a fenyő építésfa 2020. májusi köbméterátlagára egy év alatt megduplázódott, amíg Németországban ugyanebben az időszakban csupán 38 százalékkal emelkedtek a végfelhasználói árak.⁵¹ Az importfüggőség, az Európa-szerre népszerűségnek örvendő „csináld magad” (DIY) házi barkácsolás miatti keresletnövekedés, továbbá a világkereskedelmi háborúk ismert piaci tények, felmerült ugyanakkor, hogy érdemes lenne megnézni,

hogy akad-e tisztességtelen piaci magatartás vagy kartell, amely versenyfelügyeleti hatáskörbe tartozik. A fapiac ágazati sajátosságainak megértésében és vizsgálatában a GVH szorosan együttműködött a faanyag kereskedelmi lánc felügyeletéért felelős⁵² Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatallal (NÉBIH), sőt mi több, a gyorsított ágazati vizsgálat a két hatóság összehangolt helyszíni kutatásával, ellenőrzésével indult. A vizsgálatot lezáró jelentésben megfogalmazott javaslatok elsősorban az ártranszparencia növelését, az importfüggőség csökkentését és a helyettesítő termékek és technológiák támogatását célozták.

A kerámia-falazóelemek gyorsított ágazati vizsgálatát olyan fogyasztói panaszok generálták, amelyek szerint egyes téglatermékek nem voltak kaphatóak kiskereskedőknél, továbbá sok esetben egy adott típusú termék egyáltalán nem állt rendelkezésre, és azt tapasztalták a panaszosok, hogy a rendelkezésre álló termékek ára jelentősen magasabb volt, mint korábban. Bár a gyorsított ágazati vizsgálatban versenyjogsértést a GVH nem azonosított, rámutatott arra, hogy miképpen tudna a piac még versengőbbé működni. A stratégiai fontosságú alapanyag, az agyag Magyarországon bőven rendelkezésre áll, így a szinte kizárólag hazai téglagyártási kapacitások növelése akár állami ösztönzők útján is kedvezően tud hatni a versenyre. Különösen az építőipari ágazat kiskereskedelmi szintjén komoly méretű beszerzési társulások tömörítik a nagyságrendileg 1.000 építőanyag-kiskereskedést,⁵³ ami kölcsönös hatékonysági előnyökhöz vezet a mennyiségi kedvezmények kialakításánál – és elviekben a fogyasztói árakban is. Amíg a gyártók csökkenthetik tranzakciós költségeiket, addig a beszerzési társulás tagjai a fogyasztók felé is egységesen tudnak megnyilvánulni közös márkáépítéssel, reklámtevékenységgel, adott

⁴⁹ A gyorsteszteket túlnyomórészt Ázsiában vagy Svájcban gyártják, az építésfaként hasznosított fenyő pedig kizárólag importból származik, elsősorban Szlovákiából, Ukrajnából, Romániából és Ausztriából.

⁵⁰ A fogyasztóvédelmi jogszabályok végrehajtásáért felelős nemzeti hatóságok közötti együttműködésről és a 2006/2004/EK rendelet hatályaon kívül helyezéséről szóló 2017/2394/EU rendelet, 2017. 12. 12., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R2394&from=ES> (letöltés: 2022. 05. 26.).

⁵¹ BEB/DPA: Materialmangel am Bau – Holzpreise steigen um mehr als 80 Prozent, Spiegel, 2021. 07. 05., <https://www.spiegel.de/wirtschaft/service/material-engpaesse-beim-bau-holz-preise-steigen-mehr-als-80-prozent-a-a2196fec-2616-48c8-8e7b-98763bf06fe9> (letöltés: 2022. 05. 26.).

⁵² A faanyag kereskedelmi lánc felügyeletével kapcsolatos eljárás, bejelentés, adatszolgáltatás, nyilvántartás és ellenőrzés részletes szabályairól szóló 414/2017. (XII. 18.) Kormányrendelet 3. § (1) bekezdése.

⁵³ Az ágazati vizsgálatban feltártak alapján a gyártók forgalmuk legnagyobb, kb. kétharmad–háromnegyed részét az építőanyag-kiskereskedők túlnyomó többségét lefedő hazai beszerzési társulások tagjai felé értékesítik. Az építőanyag-kiskereskedések hozzávetőlegesen 90 százaléka valamely építőanyag-beszerzési társulás vagy valamely országos lefedettséggel rendelkező építőanyag-kiskereskedelmi hálózat tagja. Lásd GVH (46. lj.), 21., 28.

esetben a tagok egymás közötti logisztika és szállítási segítségével. A konkrét árakat, mennyiségeket, szállítási feltételeket azonban nem a beszerzési társulások, hanem maguk a kiskereskedők (beszerzési társulások tagjai) tárgyalják le a gyártókkal. Ennek oka elsősorban abban keresendő, hogy a beszerzési társulás nem szolgálhat árkartell eszközeül, amit tilt a Tptv. 11.§-a.⁵⁴

A túlzottan magas árak alkalmazása az önellenőrzésre szánt antigéngyorstesztekkel kapcsolatban panaszok formájában is felmerült.⁵⁵ A vizsgálat megállapította, hogy az európai viszonylatban is magas ár a túl sok értékláncbéli szintnek és a relatíve magas beszerzési és kiskereskedelmi áraknak köszönhető. Talán nem túlzás azt állítani, hogy ebben az ágazati vizsgálatban fogalmazott meg a GVH olyan javaslatot, amely leginkább beavatkozott a piaci folyamatokba. A versenyhatóság ugyanis azt javasolta, hogy a jogalkotó határozott időtartamra tegye lehetővé az önellenőrzésre szánt antigéngyorstesztek kiskereskedelmi láncoknál, drogériáknál és benzinkutaknál történő értékesítésének engedélyezését oly módon, hogy biztosított legyen a lakosság biztonságos és gazdaságos ellátása. A piaci információkból arra lehet következtetni, hogy a javaslatnak teret adó kormányzati intézkedés⁵⁶ pozitívan hatott az árszintre.⁵⁷ Szintén árcsökkentő hatást célozva javasolta a GVH, hogy az önellenőrzésre szánt gyorsteszteket értékesítő/beszerző vállalkozások törekedjenek a rövidebb értékláncok kialakítására, közvetlen beszerzési csatornák kialakítására. Ez a javaslat abból ered, hogy a feltárt információk szerint a gyorstesztek értéklánca kifejezetten sokszereplős, aminek következtében újabb árresek rakódtak a termék árára, amely megemelte a fogyasztói árakat is. Kijelenthető, hogy gyorsított ágazati vizsgálatban a GVH először integrálta sikerrel a fogyasztóvé-

delmi hatáskörét egy alapvetően antitrösztjellegű műfajba. Ennek keretében közvetlenül eljuttatta kifogásait az érintett webshopoknak, továbbá jelezte az Országos Gyógyszerészeti és Élelmezés-egészségügyi Intézet (OGYÉI) és a fogyasztóvédelmi hatóság részére az aggályos weboldalak listáját, végül pedig utóellenőrizte javaslatainak gyakorlatai átültetését is.

A versenyhatóság az antitröszt- és fogyasztóvédelmi szinergiák jótékony együtthatását kiaknázta az antitestgyorstesztek piacának gyorsított ágazati vizsgálatában is. A hatóság elemzéseiben megállapította, hogy olyan, a lakosságot célzó kereskedelmi gyakorlatok jelenhettek meg, amelyek túlmutatnak a gyártó meghatározása szerinti teljesítőképességen, illetve felhasználási célon.

Ennek okán különösen a „védetség” és az antitest-termelődés közötti összefüggésekre való utalást, valamint a gyógyászati segédeszköznek minősülő gyorstesztek vonatkozásában történő véleményvezérek alkalmazását ítélte kerüendőnek.⁵⁸ Bár az antitestgyorstesztek piaca – az antigéngyorstesztek piacához képest – a járvány csillapodása és az oltások előrehaladása miatt szinte jelentéktelenné vált, ugyanakkor a járvány bizonyos időszakában kifejezetten népszerűek voltak, és nem zárható ki, hogy a jövőben újra nőni fog a jelentőségük. Éppen ezért a GVH közvetlenül is megküldte észrevételeit figyelmeztető levél formájában azon vállalkozásoknak, amelyek kereskedelmi kommunikációja nem felelt meg a jogszabályi előírásoknak, ezzel is elősegítve a keresleti piac tájékozottsági szintjének növelését.

5. Összegzés

A tanulmányban abból indultunk ki, hogy a gazdaság válságokkal kapcsolatos ellenállóképes-

⁵⁴ A közös beszerzésekről bővebben: A Bizottság közleménye – Iránymutatás az Európai Unió működéséről szóló szerződés 101. cikkének a horizontális együttműködési megállapodásokra való alkalmazhatóságáról, 2011/C 11/01, 2011. 01. 14., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A52011XC0114%2804%29>, 194–224. (letöltés: 2022. 05. 26.).

⁵⁵ Az ausztrál versenyhatóság (ACCC) is elemezte az antigéngyorstesztek kiugró árait: ACCC: Update on action on rapid antigen test pricing, 2022. 02. 01., <https://www.accc.gov.au/media-release/update-on-action-on-rapid-antigen-test-pricing> (letöltés: 2022. 05. 26.).

⁵⁶ A gyógyászati segédeszköz-ellátás egyes veszélyhelyzeti szabályairól szóló 34/2022 (II. 8.) Kormányrendelet.

⁵⁷ KONCSEK Rita: Rázúdultak a gyorstesztek a kiskereskedelmi egységekre, Világgazdaság, 2022. 03. 02., <https://www.vg.hu/vilaggazdasag-magyar-gazdasag/2022/03/razudultak-a-gyorstesztkek-a-kiskereskedelmi-egysegekre> (letöltés: 2022. 05. 26.).

⁵⁸ GVH (48. lj.), 31. old.: „[Az NNK] ... előadta, hogy az antitest gyorstesztek csak minőségi információt adnak, mennyiségit nem, azaz megmutatják az ellenanyag jelenlétét vagy hiányát, de annak mennyiségéről nem adnak tájékoztatást. Arra vonatkozóan pedig mind a mai napig nincsen elfogadott tudományos konszenzus, hogy mekkora ellenanyag szint számít védő hatásúnak.”

ségét egyebek mellett a verseny biztosítása jelenti, amely letéteményesei a versenyhatóságok, feladatok válságok idején is a versenyszabályok alkalmazása, ami elképzelhető a szabályok rugalmasabb értelmezése között is: a versenyhatóságok olyan gyakorlatot követtek – és ennek megfelelő intézkedéseket alkalmaztak –, amely a COVID-19 okozta járványhelyzet ideje alatt prioritizálta a fogyasztók termékekkel és szolgáltatásokkal való ellátásának folyamatos biztosítását a piaci verseny fenntartásával szemben. A versenytársak közötti együttműködés ugyanis deklaráltan elengedhetetlen lehet a fogyasztói jólét szinten tartásához, de fontos megjegyezni, hogy ez nem vezethet kartellek létrehozásához vagy gazdasági erőfölénnyel való visszaéléshez.

A magyar nemzeti versenyhivatal aktivitását két aspektusból mutattuk be. A fogyasztóvédelmi tevékenység elemzéséből jól látható, hogy a GVH az emberi szervezet védelmével és a vírus elleni védekezéssel kapcsolatos, valamint a fogyatkozó kész-

letekre, kedvezményekre, árakra tett ígérek kereskedelmi kommunikációkban való hangsúlyos megjelenését észlelte, amelyre több eszközt bevetve reagált, figyelemfelhívásokat tett közzé, de amikor szükséges volt, bírságot szabott ki.

Az intézkedések a gyors és hatékony problémamegoldást célozták, ezt szolgálta egyrészt fogyasztóvédelmi ügyek esetében a több alkalommal bevetett ideiglenes intézkedés, amelynek célja a jogsértő magatartások haladéktalan beszüntetésének biztosítása, a fogyasztókat veszélyeztető gyakorlatok eliminálása volt, másrészt a gyorsított ágazati vizsgálatok lefolytatása, ami a versenystruktúrák vizsgálatát, a piaci problémák feltárását, és indokolt esetben ezek sürgős kezelését célozta. A lefolytatott négy gyorsított ágazati vizsgálat mindegyikében a GVH megfogalmazott a versenyt pártoló észrevételeket, amelyekkel szintén a piacok, végső soron a verseny normál működésének biztosítását kívánta elérni.



Rudics Regina Emma¹

A versenyjog mint az adatvédelem eszköze

Competition law as a tool of data protection

Abstract: *Online services are continuously expanding in the digital economy, which brings to the fore new legal problems that have to be handled. The protection of personal data, for example, has recently emerged as an important aspect of competition cases, and on the occasion of this, the article aims to provide a brief analysis on the relationship between, on one hand, data and privacy, and on the other hand, antitrust and merger control laws. The main aim of the study is to shed light on how competition law can become a means of data protection.*

Tárgyszavak: adatvédelem, tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok, versenyjog, megtévesztés, fúzió, erőfölény

Keywords: privacy, unfair commercial practices, misrepresentation, competition law, merger, dominance

1. Bevezetés

A magánélet védelme a technológiai fejlődésével egyre égetőbb problémává vált. Mark Zuckerberg elhíresült mondása szerint a magánélet mint társadalmi norma eltűnik, mivel az embereknek már nincsen rá szüksége.² Állítása szerint ez az idő haladtával szépen átalakult, ugyanis az emberek sokkal több mindent osztanak meg önként magukról, ezáltal alapvetően sokkal nyitottabbak.³ Így a vállalatokra hárul az a feladat, hogy erre a változásra reflektáljanak, annak érdekében, hogy versenyképesek maradjanak.⁴ Azonban ezek olyan adatokra vonatkozhatnak, amelyeket a felhasználó önként, saját maga tölt fel az oldalra, nem pedig minden olyan személyes adatra, amelyhez az adatkezelő hozzáfér. Ugyanis nem mindegy, mi-

lyen típusú adatról beszélünk. Lehet szó önkéntes adatokról, amelyeket a fogyasztók szándékosan osztanak meg, megfigyelt adatokról, amelyeket az online tevékenységek rögzítésével nyernek ki, vagy esetleg ezen adatok kombinációjából nyert teljesen új adatokról.⁵ Ezek az adattípusok azonban nyilvánvalóan elválnak egymástól, és a fogyasztói tudatosság a fentebb említettek egyharmadára, ha vonatkozik. Épp ezért is fontos biztosítani a személyes adatok védelmét az adatkizsákmányolással szemben, amely hatással van a kereskedelemre.

Az adatvezérelt-iparágak egyesülése megmutatta, mennyire értékesek a személyes adatok, valamint mennyire lehetnek versenyképesek. A jogilag helyes megközelítés csak a probléma azonosítása után lehetséges. Például hogyha valamely magatartás a gazdasági hatékonyság csökkentésével jár, és

¹ PhD-hallgató, Állam- és Jogtudományi Kar, Károli Gáspár Református Egyetem, e-mail: rudics.regina@gmail.com.

² JOHNSON, Bobbie : Privacy no longer a social norm, says Facebook founder, The Guardian, 2010. 01. 11., www.theguardian.com/technology/2010/jan/11/facebook-privacy (letöltés: 2022. 10. 29.).

³ JOHNSON (2. lj.).

⁴ JOHNSON (2. lj.).

⁵ OHLHAUSEN, Maureen K. – OKULIAR, Alexander P.: Competition, Consumer Protection, and the right (Approach) to privacy, Antitrust Law Journal, 2015/80, 123. (https://www.ftc.gov/system/files/documents/public_statements/686541/ohlhausenokuliaralj.pdf, letöltés: 2022. 10. 29.).

ez megállapításra kerül, beazonosítható, hogy monopóliumellenes eljárásban lehet orvosolni.⁶ A digitális gazdaság azonban egy új környezet, ami új megoldásokat is kíván. Nem lehet kizárólag csak a versenyjog, vagy csak a fogyasztóvédelmi, valamint az adatvédelmi jog szabályai alá bepasszírozni. Mivel a probléma is komplex és több összetevőből áll, a megoldás is valószínű e területek kombinálásából fog megszületni.⁷ A jogorvoslatnak hatékonynak és eredményesnek kell lennie.

A versenyjogi szabályok érvényesítésével lehetőség lenne hangsúlyozni az adatvédelmi jog megsértésének eseteit, valamint azok súlyosságát. Az adatok felhasználásának esetei legtöbbször antitörzst-, vagy monopóliumellenes eljárásokban csúcsosodnak ki. Mind adatvédelmi, mind versenyjogi szempontból fontos, hogy azok növeljék a kollektív bizalmat a digitális gazdasággal kapcsolatban.⁸ A cikk célja bemutatni – esetenként gyakorlati példán keresztül –, hogyan juthat valaki versenyelőnyhöz adatokkal, hogyan használhatja ezt a fogyasztók ellen annak érdekében, hogy a saját akarata érvényesüljön. Illetve hogyan segíthetné a versenyjog az adatvédelmet, különös tekintettel a személyes adatok védelmét.

2. A versenyjog beavatkozási lehetősége(i)

A személyes adatok elszívására az általános adatvédelmi rendeletnek⁹ nincsen érdemi befolyása, ehhez szükségszerű lehet egy másik meg-

oldást találni. Jelenleg, gazdasági szempontból az adatoknak általában kétfajta funkciója van. Egyrészt hozzájárulnak az online szolgáltatásokhoz oly módon, hogy segítenek a szolgáltatás fejlesztésében. Ilyen az értékelések, visszajelzések vagy az offline adatok begyűjtése, amelyek felhasználásával a szolgáltató egyre részletesebben ki tudja elégíteni fogyasztói igényeket.¹⁰ Másrészt pedig a hirdető számára árut jelentenek, mivel abban az esetben, amikor a hirdető vállalkozás tömegével veszi a fogyasztói adatokat, a termékei, valamint szolgáltatásai reklámozását is célzatosan tudja végezni. Ezáltal megspórolja az érdektelen fogyasztóknak való reklámozás költségeit.¹¹ Így tény, hogy a fogyasztó személyre szabott hirdetésekkel találja magát szembe úton-útfélen, amivel megspórolhatja a keresgéssel töltött időt, azonban előfordulhat, hogy ha ezeket mellőzve használná a keresési, vagy bármely internetes felületet, számára olcsóbb vagy jobb termékre vagy szolgáltatásra találna.¹² A felhasználó így halmozottan hátrányos helyzetben van a szolgáltatókkal szemben, mind az aránytalan reklám elviselésével, mind adatainak kihasználásával.¹³ Ilyen esetekben pedig, ha megállapítást nyer, hogy a megállapodás vagy az előbb említett magatartás csökkenti a fogyasztó választási lehetőségét, avagy a fogyasztói jólétet¹⁴ a versenyjog fellépésének lehet helye. Azonban a versenyjognak is vannak korlátai. Ezáltal hatásköre nem terjed ki arra a problémára, hogy az ár – nem ár arányossága nem reálisan van feltüntetve (gondolva arra, hogy elő-

⁶ OHLHAUSEN – OKULIAR (5. lj.), 123.

⁷ Lásd PÜNKÖSTY András: Az adatvédelem, a versenyjog és fogyasztóvédelem egymásrautaltságáról, illetve a holisztikus személetű jogalkalmazás szükségességéről a digitális gazdaságban. In: PÜNKÖSTY András: Egy új digitális etika megalapozásának egyes szempontjai – big data, algoritmosos döntéshozatal és a személy az adatalapú társadalomban, in: ZÖDI Zsolt – TÖRÖK Bernát (szerk.): A mesterséges intelligencia szabályozási kihívásai. Tanulmányok a mesterséges intelligencia és a jog határterületeiről, Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 2021, 44. 50–51, 63.

⁸ Lásd PÜNKÖSTY (7. lj.), 44. 50–51, 63.

⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2016. április 27-i (EU) 2016/679 rendelete a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről („általános adatvédelmi rendelet”, EGT-vonatkozású szöveg) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679&from=PT> (letöltés: 2022. 11. 07.), 9. cikk (2) bekezdés e) pontja.

¹⁰ OHLHAUSEN – OKULIAR (5. lj.), 131.

¹¹ OHLHAUSEN – OKULIAR (5. lj.), 130.

¹² Lásd TÓTH András: Az adatmonopóliumok tüdőklése és letörése, in: SZABÓ Endre Győző (szerk.): Az Infotörvénytől a GDPR-ig, Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 2021, 164–165. (https://www.researchgate.net/publication/353915147_Az_adatmonopolumok_tundoklese_es_letorese, letöltés: 2022. 10. 30.).

¹³ TÓTH András: Fogyasztóvédelmi, adatvédelmi, médiaügyi és versenyjogi eszközök együttes alkalmazása az online figyelemplacok kudarcainak kiküszöbölésére, Infokommunikáció és Jog, 2021/2 (<https://infojog.hu/toth-andras-fogyasztovedelmi-adatvedelmi-mediaujgi-es-versenyjogi-eszkozok-egyutt-es-alkalmazasa-az-online-figyelemplacok-kudarcainak-kikuszobolesere-2021-2-77-8-14-o/>, letöltés: 2022. 10. 30.), 9.

¹⁴ CATE, Fred H. – KUNER, Christopher – MILLARD, Christopher – SVANTESSON, Dan Jerker B. – LYNKEY, Oria: When Two Worlds Collide: The Interface Between Competition Law and Data Protection, International Data Privacy Law, 2014/4

fordul, hogy a vállalkozások „ingyenes” szolgáltatásért cserébe személyes adatokat gyűjtenek).¹⁵

Az adatok kihasználásnak lehetőségeit felismerve szépen lassan a vállalkozások elkezdtek „kereskedni”¹⁶ az adatokkal, ezáltal számukra a szolgáltatás fenntartása a reklámok célzott elhelyezésével, valamint esetlegesen a saját oldalán eladott hirdetési felületből nemhogy megoldható, de még nyereségesen is jöhet ki belőle. Természetes, hogy a sikeres online szolgáltatók célja, hogy egyre több személyes adatot szedjenek ki a fogyasztóból, ugyanis minél több személyes adattal rendelkeznek, annál csábítóbbak lesznek a hirdetések számára is. Itt lép be a hálózati hatás: azaz a fogyasztók és a hirdetések növekedése fokozatosan új embereket vonz be, ami által a vállalat egyre nagyobb előnyre tesz szert a piacon. Az Amazon is így emelkedett fel annak idején.¹⁷

A probléma az, hogy ezeknek a vállalatoknak lehetőségük van arra, hogy megengedhessék maguknak, hogy majdhogynem korlátlan mértékben adatokat gyűjtsenek, kielemezzék, majd továbbítsák egy harmadik félnek, aki úgy kezelheti a fogyasztó adatait, hogy közvetlenül soha nem léptek kapcsolatba. Ez már önmagában nem valószínű, hogy megfelel az adatkezelés céljának, ugyanis nem arra használják fel, amire eredetileg gyűjtötték, amibe a felhasználó beleegyezett, de ez adatvédelmi kérdés. A versenyjogi hatóság pedig nem avatkozhat be pusztán azért, mert a piac túl koncentrált, azonban visszaélésszerű magatartás vagy korlátozó megállapodás fennállása esetén lehetsége van közbelépni.¹⁸

3. Piaci erőfölénnyel való visszaélés szabályozása, valamint a fogyasztói adatok védelme

A digitális gazdaságban jelentős előnyre tehet szert az a piaci szereplő, aki tömeges fogyasztói adattal rendelkezik, és kombinálni is tudja azt más adatokkal, legyen szó akár a versenytársak adatairól is. Ez könnyen hozhat egy piaci szereplőt olyan domináns helyzetbe, hogy teljesen függetlenítsen magát versenytársaitól. Emellett lehetőséget nyújt arra, hogy mivel az adatok újra felhasználhatóak, azok újbóli felhasználása, illetve kombinálása olyan új adatokat generál a felhasználóról, ami korábban nem volt ismert. Később azonban több probléma is felmerült ezzel.

Elsősorban az, hogy a felhasználó ilyenkor nem tudatosan egyezik bele az olyan adatkezelésbe, ami lehetővé teszi az adatainak ilyesfajta egyesítését vagy felhasználását, ami könnyen előfordulhat egy felvásárlás, avagy a fúzió esetén.¹⁹ A globális fúziók pedig értelemszerűen nem korlátozódnak nemzetekre. Ez olyan strukturális változást eredményez a piacra gyakorolt hatás tekintetében, hogy az már bőven túlmutat a nemzetek határain.²⁰ Segítségül szolgálna, ha a digitális gazdaság piaci ereje mérhető lenne olyan személyes adatok alapján, amelyek a kereskedelem szempontjából forgalomba hozhatók, ugyanis akkor a szereplők egyesüléskor figyelembe tudnák venni, hogy a lehetséges kombinálásának milyen hatásai lehetnek a piacon.²¹

Ehhez kapcsolódóan az Európai Unió Bizottsága („Bizottság”) legjelentősebb fúziós döntése a Google/DoubleClick volt.²² A Google célja a DoubleClick felvásárlása volt – amikor már, saját állítás szerint, mind keresési, mind pedig hirdetési területen is monopolhelyzetben volt Európa-

(<https://www.repository.law.indiana.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=3626&context=facpub>, letöltés: 2022. 10. 30.), 247.

¹⁵ CATE – KUNER – MILLARD – SVANTESSON – LYNKEY (14. lj.), 248.

¹⁶ Bevételszerzés céljából szerzi, valamint továbbítja az adatokat.

¹⁷ Ez a megközelítés azonban kétségbe vonja a chicagói iskola bizonyos alapvetéseit: KHAN, Lina M.: Amazon's Antitrust Paradox, *The Yale Law Journal*, 126/3, 2016–2017, <https://www.yalelawjournal.org/note/amazons-antitrust-paradox> (letöltés: 2022. 11. 25.).

¹⁸ CATE – KUNER – MILLARD – SVANTESSON – LYNKEY (14. lj.), 248.

¹⁹ OHLHAUSEN – OKULIAR (5. lj.), 132.

²⁰ European Data Protection Supervisor: Privacy and competitiveness in the age of big data: The interplay between data protection, competition law and consumer protection in the Digital Economy, March 2014, https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/14-03-26_competition_law_big_data_en.pdf (letöltés: 2022. 11. 25.), 21.

²¹ European Data Protection Supervisor (20. lj.), 29.

²² European Data Protection Supervisor (20. lj.), 29.

szerte.²³ Üzleti tevékenysége konkrétan erre a két területre terjed ki, ennek ellenére a Bizottság a keresési funkciót figyelmen kívül hagyva csak a hirdetési felületi jellegét állapította meg.²⁴ A Bizottság – annak elemzése után, hogy az ilyen egyesülést követően az adatok kombinációja hogyan hat a felhasználó keresési, valamint internetes magatartására – megállapította, hogy ezáltal nem jut olyan versenyelőnyhöz a hirdetési piacon, amihez más ne tudna hozzájutni.²⁵ Az uniós fúziókontrollnak többek közötti célja a felvásárlások ellenőrzése. Ebben az esetben azonban csak annak a valószínűségét állapította meg, hogy az egyesülés akadályozhatja a hatékony versenyt a közös piacon. Ebben az esetben a vizsgálat központjában az állt, hogy az egyesülés milyen hatással lesz a személyes adatokra.²⁶ Habár a Bizottság arra a megállapításra jutott, hogy a DoubleClick felvásárlása után sem fenyegeti a versenytársakat a kizárás veszélye²⁷, nem biztos, hogy nem a fogyasztók húzták ugyanakkor ezzel a rövidebbet. Ugyanis attól függetlenül, hogy nincs köztük horizontális versenykapcsolat, a fogyasztói adatok egyesítésével rengeteg előnyhöz jutnak. Erre vonatkozóan már különvélemény is született.²⁸ Következésképpen, ilyen esetben lehetőséget kellene adni a szabályozó szerveknek, hogy a vállalati kapcsolattól függetlenül, ha szükséges, a fogyasztói adatok egyesülését megtilthassák a két vállalkozás között.²⁹ A többségi nyilatkozatában a Bizottság azonban megjegyezte, hogy ilyen esetekben a trösztellenes felülvizsgálatnak csak egy

célja van, a versenyt károsító ügyletek azonosítása vagy orvoslása.³⁰

Az adatok gyűjtésével az összefonódások is elkezdtek népszerűbbé válni. Ettől függetlenül nem elfogadható az olyan gyakorlat, amelyben a hozzájárulás megtagadásához vagy későbbi visszavonásához a szolgáltató negatív következményt köt, vagy a fogyasztót valamilyen módon hátrány éri. Ez előfordulhat abban az esetben, ha a domináns helyzetet kihasználva igazából rákényszeríti az egyoldalú feltételeket a fogyasztókra. Illetőleg akkor is, ha a hozzájárulás megtagadása vagy a későbbi visszavonás negatív következményeket von maga után a fogyasztóra nézve. Ehhez kapcsolódóan tárgyalták a Facebook/Whatsapp-ügyet, amely esetben tisztességtelen és megtévesztő gyakorlatnak tartották azt, hogy a Whatsapp – amely hirdetéseiben nem gyűjt személyes adatokat promotálásra – megosztja azokat egy olyan vállalattal (Facebookkal), amelynek nem titkolt célja az adatokat a profilokhoz kapcsolni üzleti célból.³¹ Ebben az esetben azonban nem az adatok egyesülését emelték ki problémaként, ahogy a fentebb említett ügyben, hanem a megtévesztő magatartást. Az Electronic Privacy Information Center érvelése azon alapult, hogy amennyiben a Facebook beépítené a WhatsApp által nyújtott adatokat, szembemenne a WhatsApp adatvédelmi irányelveivel.³² A Bizottság ennek ellenére sem tiltotta meg a megosztást, pusztán felhívta a felek figyelmét arra, hogy tegyék lehetővé a felhasználó számára, hogy lehetséges legyen az adatkezelést megtagadni, illetve

²³ European Data Protection Supervisor (20. lj.), 29.

²⁴ European Data Protection Supervisor (20. lj.), 29.

²⁵ European Data Protection Supervisor, Privacy and competitiveness in the age of big data: The interplay between data protection, competition law and consumer protection in the Digital Economy March 2014, 29.

²⁶ OHLHAUSEN, Maureen K. – ROSSEN, Ben: Privacy and Competition: Discord or Harmony?, *The Antitrust Bulletin*, 67/4, 556.

²⁷ Lásd: COMP/M.4731, Commission of the European Communities: Commission Decision of 11/03/2008 declaring a concentration to be compatible with the common market and the functioning of the EEA Agreement (Case No COMP/M.4731 – Google/ DoubleClick) https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m4731_20080311_20682_en.pdf (letöltés: 2022. 11. 25.).

²⁸ HARBOUR, Pamela Jones: In the matter of Google/DoubleClick, F.T.C. File No. 071-0170, https://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/public_statements/statement-matter-google/doubleclick/071220harbour_0.pdf (letöltés: 2022. 11. 26.).

²⁹ OHLHAUSEN – ROSSEN (26. lj.), 556.

³⁰ OHLHAUSEN – ROSSEN (26. lj.), 557.

³¹ Federal Trade Commission Washington: Supplemental Materials in Support of Pending Complaint, Request for Investigation and Injunction, and Other Relief; Related Commentary Concerning Commission's Surprising Expedition of Google-Nest Review, <https://archive.epic.org/privacy/internet/ftc/whatsapp/WhatsApp-Nest-Supp.pdf> (letöltés: 2022. 11. 07.), 11., valamint iRahulsoni: sharing a word file through whatsapp, 2019. 02. 28., <https://answers.microsoft.com/en-us/msoffice/forum/all/sharing-a-word-file-through-whatsapp/177b64bb-59a1-4363-bd85-fa6c3ad8b19b> (letöltés: 2022. 11. 07.).

³² OHLHAUSEN – ROSSEN (26. lj.), 557.

amennyiben ezt nem tudja biztosítani, tájékoztatás a felhasználót, hogy lehetősége van az alkalmazás használatát abbahagyni.³³ Az adatvédelem szintje olyan nem árjellegű paraméter, amelynek megállapítását irrelevánsnak tartotta a Bizottság a Facebook/Whatsapp-ügyben. Felmerült, hogy ez adatvédelmi hatáskör alá tartozik – amelyet az Ansef-ügy is megerősített –, azonban az EUMSZ³⁴ 7. cikke kötelezettségként írja elő, hogy az uniós intézmények különböző politikái kerüljenek összehangolásra³⁵. Így ha a versenyjog reagálni tudna a fent említett adatkezelési problémára, az előbb említett kötelezettség is megvalósulhatna az adatvédelem, valamint a versenyjog politikájának közelítésével.³⁶

Az online térben a fentebb említett erőfölényes helyzetet az adatok generálásával, gyűjtésével és feldolgozásával, valamint ezek továbbításával könnyen el lehet érni. Az adatok algoritmus általi feldolgozása rengeteg előnyt nyújt a piacon, ugyanis lehetőséget nyújt arra, hogy a fogyasztókat minél inkább megismerjék, ezáltal ajánlataikat, termékeiket vagy szolgáltatásaikat könnyebben formázzák a fogyasztók igényei szerint, minél személyesebbé téve azt. Félő azonban, hogy ezeket az adatokat tisztességtelenül használják fel. A következő jogeset pedig ezzel a kérdéssel foglalkozik.

3.1. A német Facebook-döntés

A történet 2016 óta húzódik, napjainkban is került ki bírói indoklás az esettel kapcsolatban. Az ügy röviden: a német Bundeskartellamm (a német szövetségi versenyhivatal) megvádolta a Facebookot a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalmának feltételezett megsértésével, és eljárást indított a Meta Platforms ellen, ugyanis ez működ-

teti az EU-ban a Facebookot is. A kifogás lényegi pontja, hogy a Facebook a szolgáltatásait attól teszi függővé, hogy a tulajdonában lévő alkalmazásokon kívüli internetes adatokhoz vagy alkalmazásokhoz is hozzá tudjon férni, fel tudja dolgozni az onnan érkező adatokat. A probléma az adatok ilyen mértékű profilhoz kapcsolásánál az, hogy több mint valószínű, hogy profilozáshoz elegendő adatokat gyűjtenek és dolgoznak fel folyamatosan – erről azonban a felhasználónak nincsen tudomása. A német versenyhatóság véleménye szerint így a Facebook megsértette az EUMSZ 102. cikkét. Feltételezhető továbbá, hogy a felhasználói feltételekkel megsértik az adatvédelmi előírásokat is, hiszen amint a felhasználó megnyomja a regisztrációs gombot, egyszerre elfogadja, hogy az adatait gyűjtsék és hasznosítsák. Tehát a problémás gyakorlat, hogy az adatokat miként gyűjtik, illetve hogyan kapcsolják össze és használják fel őket.³⁷ A fogyasztókban pedig nem tudatosul, hogy ez milyen értékes dolog, vagy ha igen, a különböző kényszerítő erők miatt nem tudják elkerülni az alkalmazás használatát.

2019-ben érkezett válaszreakció a Meta Platformstól, mégpedig azzal kapcsolatban, hogy kifogásolhatónak találják, hogy a nemzeti versenyhatóságok ilyen tekintetben ellenőrizhetik az adatkezelésüket, illetve ezen felül megállapíthatják a megsértést, és szankcionálhatják is azt.³⁸ Ennek hatására a düsseldorfi regionális felsőbíróság úgy döntött, felfüggeszti az eljárást előzetes döntéshozatali eljárás miatt.

Athanasios Rantos főtanácsnok indítványa 2022. szeptember 20-án látott napvilágot. A javaslatban kitér az ügy problémás részeire, megoldási lehetőséget nyújtva hozzá. Elsősorban megállapí-

³³ „Reminding Both Firms That WhatsApp Must Continue To Honor Its Promises To Consumers With Respect to the Limited Nature of the Data It Collects, Maintains, and Shares With Third Parties.” In: Letter From Jessica L. Rich, Director of the Federal Trade Commission Bureau of Consumer Protection, to Erin Egan, Chief Privacy Officer, Facebook, and to Anne Hoge, General Counsel, WhatsApp Inc., 2014. 04. 10. <https://www.ftc.gov/legal-library/browse/cases-proceedings/staff-letters/letter-jessica-l-rich-director-federal-trade-commission-bureau-consumer-protection-erin-egan-chief> (letöltés: 2022. 11. 07.).

³⁴ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés („EUMSZ”), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT> (letöltés: 2022. 11. 07.).

³⁵ CATE – KUNER – MILLARD – SVANTESSON – LYNKEY (14. lj.), 248.

³⁶ TÓTH (13. lj.), 9.

³⁷ C-252/21. sz. ügy főtanácsnoki indítványa [Opinion of Advocate General Rantos delivered on 20 September 2022, Case C-252/21, Meta Platforms Inc., formerly Facebook Inc., Meta Platforms Ireland Limited, formerly Facebook Ireland Ltd., Facebook Deutschland GmbH v Bundeskartellamt, intervener: Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (Request for a preliminary ruling from the Oberlandesgericht Düsseldorf; Higher Regional Court, Düsseldorf, Germany), <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=265901&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=419803>, letöltés: 2022. 11. 07.], 11. pont.

³⁸ C252/21. sz. ügy főtanácsnoki indítványa (37. lj.), 12. pont.

totta, hogy a versenyhatóságok nem rendelkeznek általános hatáskörrel az általános adatvédelmi rendelet megsértését illetően, az ellenőrzés azonban megengedhető abban az esetben, ha erőfölénnyel való visszaélésről van szó.³⁹ A Bundeskartellamm ennek a kötelezettségnek eleget tett. Azonban kiemelte, hogy ilyen vizsgálatra eseti jelleggel kerülhet csak sor.

Kimondták azt is, hogy egy weblap vagy alkalmazás megnyitásával gyűjtött adatok kezelése még nem feltétlenül minősül személyes adatok kezelésének. Ehhez szükséges a vitatott gyakorlatot lépésről lépésre megvizsgálni.⁴⁰ Különbséget kell tenni az olyan adatok kezelése között, amelyek tárgya önmagában lehetővé teszi a profilalkotást, valamint az olyanoké között, amelyek önmagukban nem érzékenyek, csak abban az esetben válhatnak azzá, ha csoportosítás során olyan adat lesz belőlük, amelyekből következtetni lehet.⁴¹ Ennek ellenére mindkettő esetében úgy kell értelmezni az általános adatvédelmi rendelet 9. cikkének 1) bekezdését, hogy a tilalom kiterjedhet a közösségi hálózat üzemeltetője által végzett adatkezelésre, mivel a felhasználó nem hozza nyilvánosságra az adatait, amikor más oldalakat vagy alkalmazásokat nyit meg vagy egyéb fent említett magatartást valósít meg.⁴²

Különleges adatok tekintetében pedig a védelem nem vonatkozik olyan adatokra, amit az érintett önmaga hozott nyilvánosságra.⁴³ Teljesen helytálló az ehhez kapcsolódó állásfoglalás, mégpedig azért, mert említésre került, hogy ahhoz, hogy ez alkalmazható legyen, elengedhetetlen feltétel, hogy a felhasználó teljes mértékben tisztában legyen azzal, hogy kifejezett cselekvésével személyes adatokat hoz nyilvánosságra.⁴⁴ Annak értékével vagy felhasználásának, következményeinek ismeretéről nem is beszélve. Emellett, teljesen jogosan az is kifejtésre kerül, hogyha a hozzájárulás nem önkéntes – azaz a felhasználó nem tud élni a szabad választási lehetőséggel, hogy a hozzájá-

rulását megtagadja vagy visszavonja –, abból kára keletkezik. A felhasználók figyelméért a szolgáltatók majdnem bármit képesek megtenni, így nem áll tőlük távol tisztességtelen eszközök alkalmazása sem. Az így kialakult helyzetre a hálózati hatás, valamint a méretgazdaságosság pedig csak rátesz egy lapáttal. Az erőfölény miatt pedig az érintett a „take it or leave it”-hatás miatt el fogja fogadni az olyan adatkezelést is, amely a szerződés teljesítéséhez nem szükséges.⁴⁵ Abban az esetben viszont, ha jogszerű lenne az adatkezelés, felmerül egy újabb kérdés: ilyenfajta vállalkozás hivatkozhat-e a jogszerűségi feltételekre.⁴⁶ Három feltétel együttes fennállása tartaná a gyakorlatot jogszerűnek, mégpedig ha;

a.) „az adatkezelés objektíve szükséges a Facebookfiókkal kapcsolatos szolgáltatások nyújtásához;

b.) az adatkezelés az adatkezelő, vagy az adatokat megkapó harmadik fél vagy felek jogos érdekének érvényesítéséhez szükséges, és nem érinti aránytalanul az érintett alapvető jogait és szabadságait;

c.) az adatkezelés bizonyos adatokra vonatkozó érvényes megkeresésre történő válaszadás, a káros magatartásokkal szembeni küzdelem és a biztonság elősegítése, a közérdekű kutatás, valamint a biztonság, integritás és védelem elősegítése érdekében szükséges”.⁴⁷

Alapvetően a koncepció, hogy a használt felületen személyre szabottan olyan dolgokat látunk, ami a mi érdeklődési körünk, nem rossz dolog. Itt az a kérdés, hogy a személyre szabottság milyen áron, és milyen szinten lesz elérhető, ha a felhasználó regisztrál. Az online térben az adatkezelő könnyen kerülhet erőfölényes helyzetbe. Ezzel önmagában nincs gond, az állásfoglalásban is rögzítették, hogy pusztán ennek ténye nem alapozhatja meg, hogy a felhasználó hozzájárulását érvénytelennek tekintsük. Önmagában a piacon az erőfölényes helyzet nem szankcionálható, így ebben az értelemben sem szükséges. Azonban az adatok megszerzésének folyamata, felhasználása és továb-

³⁹ Amennyiben felveszi a kapcsolatot az illetékes hatósággal és együttműködik, azt követően, hogy a hatóság megkezdte a vizsgálatot, valamint az eljárás idejére felfüggeszti tevékenységét.

⁴⁰ C252/21. sz. ügy főtanácsnoki indítványa (37. lj.), 38. pont.

⁴¹ C252/21. sz. ügy főtanácsnoki indítványa (37. lj.), 36. pont.

⁴² C252/21. sz. ügy főtanácsnoki indítványa (37. lj.), 46. pont

⁴³ Általános adatvédelmi rendelet (9. lj.), 9. cikk (2) bekezdésének e) pontja.

⁴⁴ C252/21. sz. ügy főtanácsnoki indítványa (37. lj.), 42. pont.

⁴⁵ C252/21. sz. ügy főtanácsnoki indítványa (37. lj.), 42. pont.

⁴⁶ C252/21. sz. ügy főtanácsnoki indítványa (37. lj.), 50. pont.

⁴⁷ C252/21. sz. ügy főtanácsnoki indítványa (37. lj.), Végkövetkeztetés, 3) bekezdés.

bítása tisztességesen kell történjen. Erre vonatkozó lehetőségeket említettek: az adatkezelő bizottsága a hozzájárulás önkéntességét, valamint csak olyan adatok gyűjtését, ami a szolgáltatás nyújtásához objektíve szükséges. Valamint, ha a felhasználó úgy dönt, hogy mégsem járul hozzá az adatkezeléshez, és esetleg visszavonja vagy megtagadja a hozzájárulását, őt emiatt hátrány ne érje.⁴⁸ Az online térben is tisztességes verseny fenntartására kell törekedni, és óvakodni a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatoktól. Azzal ugyanis, hogy „ingyenes” szolgáltatásnyújtás látszatával megszerzik a fogyasztók adatait, semmiképpen nem fér össze az az általános adatvédelmi rendelet általi koncepció, hogy mindenki a saját személyes adatai felett rendelkezik. A vizsgált jogeset tökéletesen bemutatja, hogy a versenyjog és az adatvédelem hol találkozhat össze, és hol segíthet akár a fogyasztóvédelemben is. Nem tartom kizártnak ezen jogágak további közeledését.

Azonban ezen személyes adatok értékének meghatározásához már nem elég csak a versenyjog, vagy csak az adatvédelem. Felmerült, hogy érdemes lenne közösen – az adatvédelmi, a fogyasztóvédelmi, valamint a versenyhatóságoknak – kidolgozni egy különböző lehetőségekre vonatkozó eljárásrövidítést, vagy egy szabványt, amelyet generálisan lehetne alkalmazni.⁴⁹ A tényleges választás ugyanis attól függ, hogy a versenyző szolgáltatások mennyire felkészültek, valamint a fogyasztók mennyire tájékozottak. Ha azonban egy vállalkozás gyűjti, kezeli és felhasználja a fogyasztó személyes adatait, kérdéses, hogy meghagyja-e a tényleges választási lehetőséget, vagy pedig adatait felhasználva befolyásolja a fogyasztót annak érdekében, hogy az ő szolgáltatását vegye igénybe. Mindezt úgy, hogy az adatokat elzárja versenytársaitól, arra hivatkozva, hogy nem kapott engedélyt

annak továbbítására. A közadatok magáncélú felhasználására már van szabályozás, viszont ez a magánpiaci szereplőkről nem mondható el, aminek a bizalmatlanságtól kezdve több oka lehet.⁵⁰ A megoldást többen is az ex-ante szabályozásban látják annak reményében, hogy a verseny hatékonyságát növeli, azonban Franciaországnál – aki ennél szigorúbb szabályozást is bevezetne – a fúziós küszöb alatti vizsgálat is szóba jöhetne.⁵¹ A versenyjog így a digitális gazdaság szabályozásában tudna segíteni. Elősegítené az adatmegosztást a piaci szereplők között, emellett – meghatározott esetekben pedig – akár kötelezővé is tehetné. Az adatmegosztás, valamint ezek összevonására született megállapodások segíthetik az innovációs lehetőségek kiaknázását.⁵²

4. Mi lehet még a megoldás?

Az Google/DoubleClick-ügy óta rettenetes gyorsasággal nőtt az adatgyűjtés szerepe a piacgazdaságban. A Bizottság is nagyobb figyelmet fordít arra, hogy iránymutatást nyújtson az uniós versenyszabályokkal való összeegyeztethetőségről. Vagyis a Bizottság, az összefonódások ellenőrzésére vonatkozó hatáskörével élve, megvizsgálja az adatok felvásárlást követő felhalmozásának hatásait a versenyre, illetve azt, hogy az adathozzáférésre vagy az adatmegosztásra vonatkozó rendelkezések mennyire lehetnek hasznosak az esetleges problémák megoldásában.⁵³

Az általános adatvédelmi rendelet kodifikációjára azért is van szükség, mivel a gyors technológiai fejlődéssel nem feltétlen tud lépést tartani. Az általános adatvédelmi rendelet szabályozási rendszere akadályozza az adatcsere-megállapodásokat,⁵⁴ mivel adatkezelésnek minősíti, és az ilyen típusú magatartások esetén kénytelen az általa

⁴⁸ C252/21. sz. ügy főtanácsnoki indítványa (35. lj.), Végkövetkeztetés 4) bekezdés.

⁴⁹ Lásd European Data Protection Supervisor (20. lj.), 28.

⁵⁰ Lásd: TÓTH András: A Mesterséges Intelligencia szabályozásának paradoxonja és egyes jogi vonatkozásainak alapvető kérdései, Infokommunikáció és Jog, 2019/2 (https://infojog.hu/wp-content/uploads/pdf/IJ73_3-9o_TohtAndras.pdf, letöltés: 2022. 11. 07.), 6.

⁵¹ TÓTH (50. lj.), 6.

⁵² CRÉMER, Jacques – MONTJOYE, Yves-Alexandre de – SCHWEITZER, Heike (European Commission): Competition Policy for the digital era (final report, 2019, <https://ec.europa.eu/competition/publications/reports/kd0419345enn.pdf>, letöltés: 2022. 11. 07.), 9.

⁵³ Lásd: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A European strategy for data. Brussels, 2020. 02. 19., COM(2020) 66. final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0066> (letöltés: 2022. 11. 07.).

⁵⁴ Lásd TÓTH (12. lj.), 175.

nos adatvédelmi rendelet által előírt feltételeknek megfelelni.⁵⁵ Így megállapítható, hogy az általános adatvédelmi rendelet nem megfelelő, ha folyamatos adatáramlásról van szó,⁵⁶ hiszen a személyes adatok elszívására az általános adatvédelmi rendelet nincs hatással, ami adatgazdasági szempontból csak hátrányos az unióra nézve, ugyanis az adatvezérelt vállalkozások megjelenését és innovációját hátráltathatja, valamint a mesterséges intelligencia fejlesztési és felhasználási területén is lemaradunk Kína és az Egyesült Államok mögött.⁵⁷

A fogyasztói adatok képezik a technológiai szolgáltatások és üzleti modellek alapját, amely előny a versenyre és a fogyasztóra nézve egyaránt.⁵⁸ Előny, hogy olyan terméket forgalmazznak, amire a fogyasztónak szüksége van. A bevételszerzésre alkalmas adatok egyben hozzájárulnak ahhoz, hogy az ingyenes szolgáltatás használata egyre élvezhetőbb legyen a felhasználó számára.⁵⁹ Ehhez kapcsolódóan a versenyjog a digitális piac szabályozásával jobban védhetővé tehetné a személyes adatokat. A kereskedelmi, valamint az egyesületi ügyekben a versenyjog hatékony eszközt nyújthat az adatvédelemnek, és abban az esetben alkalmaznák, amint a magatartás a gazdasági hatékonyság tényleges vagy lehetséges csökkenését eredményezné. Azonban nem mindegy, hogy hogyan és milyen formában. Elsősorban az adatpiac konkrét meghatározása is elősegítené a folyamatot, ugyanis megmutatná a digitális gazdaságban az internet által folyamatosan termelt adatok növekvő értékét és jelentőségét.⁶⁰ Emellett a döntéshozatal során is fontos a piac meghatározása, ugyanis a legszűkebb értelmezést veszik alapul annak érdekében, hogy fenntart-

sák a hatékonyság követelményét.⁶¹ A vélemények megoszlanak arról, hogy ezen belül azonban milyen megoldás lenne a legcélravezetőbb. Vannak, akik a kormányzati beavatkozásra, vagy legalább a kormányzat általi ellenőrzésre hagyatkoznának, de van olyan csoport is, akik ehelyett a versenyjog és a fogyasztóvédelem egybeolvasztásában, majd ezen keresztüli adatvédelmi vizsgálatban látják a megoldást.⁶²

Felmerültek olyan javaslatok is, amelyekhez nem feltétlenül szükséges megbolygatni a jelenlegi felállást. Működőképes megoldás lehet, hogy a versenytársak marketingtevékenységeiket illetően megállapodnak bizonyos szenzitív adatok felhasználásának korlátozásában, és ennek eredményeként a versennyel kapcsolatos aggodalmak is csökkennének.⁶³ A gyakorlatban kérdéses, hogy ennek megvalósítása hogyan és ki által lenne ellenőrizve. Felmerült annak a lehetősége is, hogy a szolgáltatók javasolhatnának fizetős opciót a felhasználóknak,⁶⁴ amely esetben kifejezetten minimális az adatok gyűjtése és kezelése, ezzel is jelezve az adatok fizetőeszköz-jellegét, ugyanis van arra hajlandóság, hogy az emberek fizessenek egy hatékonyabb adatvédelemért.⁶⁵ Hasonlóképpen működhetne, mint jelenleg egyes alkalmazások (Spotify, Youtube) esetében, amelyeknél bizonyos összegért reklám nélkül vehető igénybe a szolgáltatás, de ingyenes verzió is elérhető, reklámokkal teletűzdelve. Az adattal való fizetés lehetőségének megteremtése megoldaná a privacy paradox problémáját,⁶⁶ ugyanis felhívja a figyelmet az adatátadás fontosságára, valamint a felhasználónak is lenne ütőkártya a kezében.

⁵⁵ Általános adatvédelmi rendelet (41. lj.), 6. cikk 1. bekezdés, különleges adatok esetén pedig 9. cikk.

⁵⁶ Lásd TÓTH (12. lj.), 175.

⁵⁷ TÓTH András: Médiaszabályozási indikációk az online figyelemplacok kudarcainak kiküszöböléséhez, 2021. 12. 21., In *Medias Res*, 2021/2 (<https://media-tudomany.hu/2021/12/21/mediaszabalyozasi-indikaciok-az-online-figyelemplacok-kudarcainak-kikuszobolesehez/>), letöltés: 2022. 11. 07.), 287–296.

⁵⁸ OHLHAUSEN – OKULIAR (5. lj.), 130.

⁵⁹ OHLHAUSEN – OKULIAR (5. lj.), 132.

⁶⁰ HARBOUR, Pamela Jones – KOSLOV, Tara Isa: Section 2 in a Web 2.0 World: An Expanded Vision of Relevant Product Markets, *Antitrust Law Journal*, 2010, 76/3 (<https://www.jstor.org/stable/40843729>), letöltés: 2022. 11. 07.), 769, 773.

⁶¹ HARBOUR – KOSLOV (60. lj.), 775.

⁶² OHLHAUSEN – OKULIAR (5. lj.), 122.

⁶³ OHLHAUSEN – OKULIAR (5. lj.), 135.

⁶⁴ TÓTH András: A tisztességes adatterkedelmet biztosító szabályozás szükségességéről, *Állam- és Jogtudomány*, 2021/3 (https://jog.tk.hu/uploads/files/2021-03-tanulmany_Toth.pdf), letöltés: 2022. 11. 07.), 120–121.

⁶⁵ TSAI, Janice Y. – EGELMAN, Serge – CRANOR, Lorrie – ACQUISTI, Alessandro: The Effect of Online Privacy Information on Purchasing Behavior: An Experimental Study, *Information Systems Research*, 2011, 22/2 (<https://www.jstor.org/stable/23015560>), letöltés: 2022. 11. 07.), 254–268.

⁶⁶ TÓTH (13. lj.), 12.

Lehetőséget kell adni a felhasználóknak, hogy a személyes adataikkal önállóan rendelkezzenek, és ha akarják, azok kezelését egyik szolgáltatótól a másiknak átadják anélkül, hogy az előbbi bármilyen információt megtartana a felhasználóról.⁶⁷ Ez növelné az önállóságot, és hozzájárulna a versenyképes piaci struktúrához.⁶⁸ Az adatok ilyen típusú hordozhatósága megelőzhetővé tenné az erőfölénnyel való visszaélést, legyen szó akár a versenytársak kizárásáról, akár a felhasználó kizsákmányolásáról,⁶⁹ hiszen ezáltal meglenne az a lehetőség, hogy az egyének megosszák a Big Data által létrehozott adatokat, amelyek ösztönöznék a szolgáltatókat a fejlesztésre (több lehetőség nyújtásának ösztönzése).⁷⁰ Eközben a fogyasztók számára megadná azt a hatalmat, hogy kihasználják a harmadik felek által nyújtott szolgáltatások előnyeit, és egyben segítsék a potenciális versenytársak piacra jutását.⁷¹ Az Egyesült Királyságban már van erre kezdeményezés: a The midata vision célja, hogy a fogyasztóknak visszaadják az adataikat, akik ennek köszönhetően lehetőséget kapnak arra, hogy a visszaadás révén betekintést nyerjenek saját viselkedésükbe, illetve az adatösszekapcsolásokba, ezzel is erősítve a megalapozott döntéshozatalt.⁷² A magatartások betartására pedig különböző ellenőrző jogosítványokkal rendelkező szervezetek lehetne kijelölni. Az adatvédelmi, valamint a versenyjogi célok összehangolása nem lehetetlen. Az adatvédelem a gyűjtés korlátozásával, valamint a megosztás szabályozásával ugyanúgy a fogyasztói jólétet védi, ahogy a versenyjog a szabad választási lehetőség, valamint a megfelelő ár és minőség fenntartásával.⁷³

5. Összegzés

Szükség van hatékonyabb iránymutatásokra mind a versenyjog, mind az adatvédelem területén, ha online szolgáltatásokról van szó, kiváltképp, ha az ingyenességével van reklámozva. Aggodalomra ad okot, hogy nap mint nap adatok tömkelege kerül ki a fogyasztók kezéből, amivel csak nő a függőségi viszonyuk a szolgáltatótól. A cikk célja annak bemutatása volt, hogy a versenyjog mely területeken, hogyan tudna segítségére lenni az adatvédelemnek. Nem egy konkrét megoldás megfogalmazása volt a cél, hanem a probléma, illetve a már meglévő megoldási tervek egymás mellé állítása. A versenyjog egyik legégetőbb problémája az adatvédelemmel kapcsolatban az adatmonopóliumokkal rendelkező vállalkozások ügye, amelyek egymás felvásárlásával, vagy egyesüléssel egyre nagyobb adathalmazokra tesznek szert, ami pedig könnyen negatív hatással lehet a piacra. Az adatok kombinációja már önmagában adatvédelmi probléma amellet, hogy hatalmat tud magáénak a piacon. Megoldásul szolgálhatna, ha a versenyjogi elemzés kiterjedne a felhasználói adatok felhasználásának és céljának vizsgálatára, ehhez azonban elengedhetetlen a nagyobb együttműködés a hatóságok között, miközben persze tiszteletben tartják egymás területeit. Hatékony lehet még a digitális piacok versenyjogi felülvizsgálata és kapcsolódási pontjainak keresése más területekkel, hol lehetne produktívabb az együttműködés.⁷⁴ De nemcsak nemzeti szinten kell ezt a kapcsolatot erősíteni, hanem a nemzetközön is. A versenyjog segítségével szolgálhat az adatkizsákmányolással szemben, miközben szem előtt tartja az eredeti célt, vagyis a gazdasági hatékonyság és a fogyasztói jólét előre mozdítását.⁷⁵

⁶⁷ European Data Protection Supervisor (20. lj.), 3. pont.

⁶⁸ European Data Protection Supervisor (20. lj.), 3. pont.

⁶⁹ European Data Protection Supervisor (20. lj.), 3. pont.

⁷⁰ Article 29 Working Party, Opinion 03/2013 on purpose limitation, 2013. 04. 02., https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp203_en.pdf (letöltés: 2022. 11. 07.), 47.

⁷¹ Article 29 Working Party (70. lj.), 47.

⁷² Department for Business, Innovation & Skills – The Rt Hon Edward Davey MP: The midata vision of consumer empowerment, News story, 2011. 11. 03., <https://www.gov.uk/government/news/the-midata-vision-of-consumer-empowerment> (letöltés: 2022. 11. 07).

⁷³ OHLHAUSEN – ROSSEN (26. lj.).

⁷⁴ European Data Protection Supervisor (20. lj.), 38.

⁷⁵ OHLHAUSEN – OKULIAR (5. lj.), 151.



Tóth András¹ – Szoboszlai Izabella² – Szalatkay Judit³

Fogyasztóvédelmi jog a digitális gazdaságban

Consumer protection law in the digital economy

Abstract: *This year, a number of EU laws have entered into force which – in relation to online merchants or intermediaries for commercial services – aim to tackle the current problems of the digital economy. The study addresses and aims to summarise unfair commercial practices (e.g. ranking, consumer ratings, dark patterns) and consumer rights concerning to consumer contracts for digital content and digital services, as well as the problem of targeted advertising.*

Tárgyszavak: fogyasztóvédelem, online platformok, tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok, digitális szolgáltatások, személyes adatok

Keywords: consumer protection, online platforms, unfair commercial practices, digital services, personal data

1. Bevezető

Az idei évben több uniós jogszabály vált alkalmazandóvá, amelyek a digitális gazdaságban az online kereskedők vagy a kereskedői szolgáltatások közvetítői kapcsán aktuálisan felmerülő problémákra kívánják választ adni.

2021-ben az európaiak 81 százaléka vélte úgy, hogy 2030-ra a digitális eszközök és az internet életük jelentős részéhez fog tartozni. Ez 41 százalékuk szerint több előnyt hoz, mint hátrányt, amíg 43 százalékuk szerint a hátrányok és előnyök egyformán fognak jelentkezni – foglalja össze az Európai Unióban készült Eurobarometer felmérés.⁴ A megkérdezett uniós polgárok nagy része aggodalmakat fogalmazott meg digitalizált korunkkal

szemben: több mint 50 százalékuk kibertámadásoktól és kiberbűncselekményektől (pl. személyes adatokkal való visszaéléstől, rosszindulatú szoftverektől, adathalásztól) fél, 53 százalékuk aggódik a gyerekek online biztonsága és jólléte miatt, 46 százalékuk tart attól, ahogy a cégek és/vagy a közigazgatás felhasználják a személyes adataikat, 23 százalékuk pedig tart a digitális áruk és szolgáltatások környezetre gyakorolt hatásaitól. A polgárok 39 százaléka nincs tisztában azzal, hogy az online térben ugyanolyan jogok illetik meg, mint az offline környezetben.

Az internet segítségével minden eddiginél könnyebben jut a fogyasztó veszélyes termékekhez, minden eddiginél gyorsabban és szélesebb közhözség felé jut el egy üzenet vagy reklám. A Bizott-

¹ Elnökhelyettes, a Versenytanács elnöke, Gazdasági Versenyhivatal; tanszékvezető-helyettes egyetemi docens, Állam- és Jogtudományi Kar, Károli Gáspár Református Egyetem.

² Versenytanácsstag, Gazdasági Versenyhivatal.

³ Irodavezető-helyettes, Döntéshozatalt Támogató Iroda, Gazdasági Versenyhivatal, levelező szerző, e-mail: szalatkay.judit@gvh.hu.

⁴ European Commission: Special Eurobarometer 518, Report, Digital Rights and principles, 2021. 12., <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2270> (letöltés: 2022. 10. 15.), 8. és 46. oldal.

ság Digitális jogokról és elvekről szóló közleménye⁵ szerint a digitális fejlődés – a digitális termékektől kezdve (árakat, szolgáltatásokat vagy akár a dolgok internetét) a mesterséges intelligencia és az adatelemzés technikai fejlődéséig – beépült az üzleti modellekbe, a mindennapi szolgáltatásokba és termékekbe, és az ezekkel járó egyes nemkívánatos hatásokra, kockázatokra az EU-nak reagálnia kell a polgárok védelme érdekében. Ezen egyik reakció a szerteágazó jogalkotás. Újabb és újabb rendeletek születnek, irányelvek módosulnak, amelyek között nem egyszerű a jogalkalmazónak kiigazodnia, hogy megértse, miként viszonyulnak az egyes jogszabályok egymáshoz, egy szolgáltatásra vagy termékre mely jogszabályok vonatkoznak, és melyek nem.

Jelen tanulmányban elsősorban a digitális gazdaságot érintő, az idei évben alkalmazandóvá vált (vagy elfogadott) rendelkezések bemutatására fókuszálunk, és ezen jogszabályok egymással vagy korábbi jogszabályokkal való kapcsolódási pontjait mutatjuk be. Az új rendelkezések közül foglalkozunk a 2019/2161 irányelv⁶ („Omnibus-irányelv”) nyomán 2022. május 28-ától hatályba lépő új jogszabályi rendelkezésekkel, a 2022. január 1-jétől alkalmazandó digitális szolgáltatási irányelvvel, valamint a 2022. október 19-én elfogadott 2022/2065 digitális szolgáltatási rendelettel („DSA”).⁷

2. Eligazodás a találatok sűrűjében – rangsorolás

A rangsorolás fontos szerepet játszik a fogyasztói döntések meghozatalában. A rangsorolás, ami

lényegében nem más, mint egy összehasonlítás, amely „*egyrészt jó, mert informatív és objektív; másrészt rossz, mert elfogult és szubjektív, sőt esetenként manipulált.*”⁸ Mindenesetre nincs platform rangsorolás nélkül, és az is tagadhatatlan, hogy döntéseink jó részét különböző rangsorokra támaszkodva hozzuk meg. A rangsorolásokban rejlő torzítási lehetőségekre a jogalkotásnak is lépnie kellett.

A Gazdasági Versenyhivatal („GVH”) 2020 márciusában tette közzé a Piacelemzés a digitális összehasonlító eszközök fogyasztói döntésre gyakorolt hatásai feltárására című piac elemzési tanulmányát.⁹ Elemzésében a GVH a jogi elvárásoknak való megfelelés – a fogyasztók egyértelmű és érzékelhető tájékoztatása – érdekében számos ajánlást fogalmazott, mint például legyen egyértelmű, ha a találati listában a kiemelés mögött nem teljesítményadatok, hanem díjfizetés áll, vagy az ilyen szolgáltatók tegyenek lépéseket a hamis vagy befolyásolt értékelések (például fizetett álértékelés) megjelenésének megakadályozása érdekében.

A rangsorolási szempontok átláthatósága érdekében az uniós jogalkotó először a 2019/1150 rendeletben¹⁰ („P2B-rendelet”, ahol a P2B a platform-to-business, azaz platform és vállalkozások közötti szerződéses kapcsolatra utal) az online keresőprogram-szolgáltatók számára írta elő, hogy rögzítsék a platformjukon megjelenített kereskedelmi ajánlatok sorrendjét (azaz a rangsorolást) befolyásoló fő paramétereket, és e fő paraméterek más paraméterekhez képest meglévő viszonylagos jelentőségének okait.¹¹ Ezen belül be kell mutatniuk, milyen lehetőségek – ideértve a díjfizetést is – segítségével befolyásolhatják aktívan a rangso-

⁵ European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Establishing a European Declaration on Digital rights and principles for the Digital Decade, COM(2022) 27 final, 2022. 01. 26., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0027> (letöltés: 2022. 10. 15.).

⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2019/2161 irányelve (2019. 11. 27.) a 93/13/EGK tanácsi irányelvnek, valamint a 98/6/EK, a 2005/29/EK és a 2011/83/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek az uniós fogyasztóvédelmi szabályok hatékonyabb végrehajtása és korszerűsítése tekintetében történő módosításáról, L 328/7, 2019. 12. 18., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX%3A32019L2161> (letöltés: 2022. 10. 15.), 7–28.

⁷ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2065 rendelete (2022. 10. 19.) a digitális szolgáltatások egységes piacáról és a 2000/31/EK irányelv módosításáról (digitális szolgáltatásokról szóló rendelet, EGT-vonatkozású szöveg), 2022. 10. 27., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R2065> (letöltés: 2022. 10. 15.), 1–102.

⁸ ÉRDI Péter: Rangsorolás – Egy össznépi társasjáték irratlan szabályai, Typotex, Budapest, 2021, 12.

⁹ GVH: Piac elemzés a digitális összehasonlító eszközök fogyasztói döntésre gyakorolt hatásai feltárására, 2020. 03. 12., https://www.gvh.hu/dontesek/agazati_vizsgalatok_piacelemzesek/piacelemzesek/digitalis-osszehasonlito-eszkozok-fogyasztoi-dontesre-gyakorolt-hatasai (letöltés: 2022. 10. 15.).

¹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1150 rendelete az online közvetítő szolgáltatások üzleti felhasználói tekintetében alkalmazandó tisztességes és átlátható feltételek előmozdításáról (EGT-vonatkozású szöveg), 2019. 07. 11., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:32019R1150> (letöltés: 2022. 10. 15.), 57–79.

¹¹ P2B-rendelet (10. lj.), 5. cikk (5) bekezdése.

rolást, és ezek a lehetőségek miként viszonyulnak egymáshoz.¹² A rangsorolási szempontokat bemutató tájékoztatásnak az üzleti felhasználók és a fogyasztók számára is hozzáférhetőnek kell lennie. A P2B-rendelet elsődlegesen a P2B-viszony szabályozását célozza: a platformoknak az üzleti felhasználókat kell a szerződési feltételeikben vagy a szerződéskötést megelőző szakaszban erről tájékoztatnia.

A P2B rangsorolási szabályait egészíti/terjeszti ki az Omnibus-irányelv az online közvetítő szolgáltatók esetére, amikor fogyasztóvédelmi célokból, a fogyasztói döntések védelmének érdekében közelíti a rangsorolás jelenségéhez a felhasználók/fogyasztók irányából is. Az Omnibus-irányelv mind a fogyasztói jogokról szóló 2011/83/EU irányelv¹³ („CRD”), mind az 2005/29/EK¹⁴ („UCPD”) részévé emeli a rangsorolási szempontokat érintő tájékoztatások előírását.

A CRD az online piacokon kötött szerződések kapcsán kötelező tájékoztatási elemként írja elő a fogyasztók tájékoztatását a rangsorolási szempontokról. Eszerint az online piac szolgáltatója – még mielőtt a fogyasztót kötné a fogyasztói szerződés vagy ajánlat – köteles világos és érthető nyelven, az alkalmazott távközlő eszközöknek megfelelő módon tájékoztatást adni a fogyasztónak a rangsorolás főbb paramétereiről, és a paraméterek egymáshoz viszonyított jelentőségéről.¹⁵ A rangsorolásról szóló tájékoztatás a CRD keretein belül általános jellegű elvárás, amelynek megsértése esetén elsősorban a fogyasztóvédelmi hatóságok járnak el. A tájékoztatások – köztük a rangsorolásról szóló tájékoztatás – tartalmát illetően pedig biztosíta-

ni kell az UCPD-nek való megfelelést is. Amennyiben a tájékoztatás megtévesztő vagy agresszív, akkor ezen magatartás értékelése az UCPD keretein belül lesz értékelendő.¹⁶ A rangsorolási szempontokról közölt tájékoztatás elmaradása ugyanis a 2022. május 28-tól alkalmazandó UCPD-módosítás alapján az UCPD megsértéséhez is vezethet. Hangsúlyozandó, hogy ez a rangsorolási szabály az online piac szolgáltatójára vonatkozik, arra a közvetítő szolgáltatóra, aki olyan szolgáltatást működtet, aminek a segítségével a fogyasztók távollevők közötti szerződést köthetnek más kereskedőkkel vagy fogyasztókkal.¹⁷

Az UCPD szintén kiegészült a rangsorolással szembeni elvárásokkal, részben a megtévesztő mulasztások, részben pedig a feketelistás tényállások körében. A jogalkotó több olyan szempontot sorol fel, amelyeket egy megtévesztő mulasztást valószínűsítő kereskedelmi gyakorlat értékelése során jelentősnek kell tekinteni. 2022. május 28-tól ilyen jelentős információ lett az online piacok vagy összehasonlító eszközök szolgáltatóinak a rangsorolási szempontokról adott tájékoztatása.¹⁸ A tájékoztatásnak a találati oldalról könnyen és közvetlenül elérhető online felületen kell megjelennie. A jogalkotó tehát, felismerve a rangsorolás döntést befolyásoló szerepét, azt olyan jelentőségűnek értékeli, amely a fogyasztó tájékozott döntéséhez szükséges, és amelynek elmaradása (vagy homályos, érthetetlen, félreérthető vagy időszerűtlen módon történő közlése) torz fogyasztói üzleti döntésekhez vezethet.

Az UCPD a feketelistás jogsértések közé sorolta azokat az eseteket, amikor a találatokat fel nem fe-

¹² P2B-rendelet (10. lj.), (26) preambulumbekzdése.

¹³ Az Európai Parlament és a Tanács 2011/83/EU. irányelve a fogyasztók jogairól, a 93/13/EGK tanácsi irányelv és az 1999/44/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról, valamint a 85/577/EGK tanácsi irányelv és a 97/7/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről, (EGT-vonatkozású szöveg), 2022. 11. 22., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:32011L0083> (letöltés: 2022. 10. 15.), 64–88.

¹⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2005/29/EK irányelve a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól, valamint a 84/450/EGK tanácsi irányelv, a 97/7/EK, a 98/27/EK és a 2002/65/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvek, valamint a 2006/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, (EGT-vonatkozású szöveg), 2005. 06. 11., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:32005L0029> (letöltés: 2022. 10. 15.), 22–39.

¹⁵ CRD (13. lj.), III. fejezet 6. cikk (1) bekezdés a) pontja.

¹⁶ A Bizottság közleménye – Iránymutatás a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól szóló 2005/29/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv értelmezéséhez és alkalmazásához (2021/C 526/01; EGT-vonatkozású szöveg; „UCPD-iránymutatás”), 2021. 12. 29., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2021:526:FULL&from=EN> (letöltés: 2022. 10. 15.), I.2.3. fejezet.

¹⁷ CRD (13. lj.), 2. cikk 17–18. pontok.

¹⁸ UCPD (14. lj.), 7. cikk (4) bekezdés a) pontja, valamint 2008. évi XLVII. törvény a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról („Fttv.”, <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0800047.tv>, letöltés: 2022. 10. 15.), 7. § (7) bekezdése.

dett hirdetések vagy fel nem fedett fizetett promóciók befolyásolják.¹⁹ Akkor lesz felfedezett a hirdetés vagy megjelenített a fizetett jelleg, ha az erről szóló tájékoztatás tömören, könnyen hozzáférhetően, érthetően áll a fogyasztó rendelkezésére. A fizetett jelleget pedig tágan kell értelmezni, az megvalósulhat közvetlen vagy közvetett módon is (pl. magasabb tranzakciókénti jutalék).²⁰

Visszakanyarodva a korábban említett P2B-rendelet rangsorolást érintő előírásaihoz, amíg az online platformokra a P2B-rendeletben előírt, a rangsorolási szempontokat bemutató tájékoztatás közönsége főképp az üzleti felhasználói kör, addig a CRD és az UCPD a fogyasztókat védi, és tömör, könnyen érthető tájékoztatást vár el az online piacoktól és a keresőszolgáltatásokat is használó kereskedőktől. A Bizottság a P2B alkalmazását is elősegítendő iránymutatást adott ki a rangsorolás átláthatóságáról, amely az online piacokra számára is követendő lehet.²¹

A DSA szintén foglalkozik a rangsorolással,²² amikor minden online közvetítő platform-szolgáltatóra előírja, hogy ha ajánlórendszereket alkalmaz (amelyek algoritmikusan rangsorolnak), a szerződési feltételekben – világosan és közérthetően – meg kell határozni az ajánlórendszerekben használt fő paramétereket,²³ és az erről szóló tájékoztatásnak a platform bármely igénybe vevője számára megismerhetőnek kell lennie. Ha pedig 45 millió havi felhasználóval rendelkező óriásplatformról van szó, akkor a Bizottság bele is nézhet a rangsorolási algoritmusok működésébe.²⁴ Az óriásplatformoknak legalább egyszer értékelniük kell a szolgáltatásaik működéséből és használatából eredő rendszerszintű kockázatokat,²⁵ amelynek fényében meg kell tenniük a megfelelő, ezeket a kockázatokat enyhítő intézkedéseiket az algoritmikus ajánlórendszereik vonatkozásában.²⁶ A DSA a rangsorolás vonatkozásában lex genera-

lis, amelyhez képest a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokra irányadó és a P2B-szabályozás is lex specialis.

3. Célzott reklámok

Az internet korai szakaszában a fogyasztók olyan reklámokat kaptak az online térben, amely a korábban felkeresett weboldalak tartalmához igazodott (ún. „context-based” reklámok). Mára a fogyasztók interneten keresztül bonyolított keresései, tevékenységei, az önmagukról közölt adatok olyannyira nyomom követhetővé és összekapcsolhatóvá váltak, amelynek segítségével a reklámok jóval közelebb kerülhetnek a fogyasztók érdeklődési köréhez, gyenge pontjaihoz (nevezzük kísérhető pontoknak). A mesterséges intelligenciával különösen hatékonyra vált a fogyasztói adatok gyűjtése, rendszerezése, az összefüggések feltérképezése, és ennek eredményeként marketingcélú profilozása. Sartor az Európai Parlament számára készített tanulmányában felhívja a figyelmet arra, hogy a) nagy az információs aszimmetria a kereskedők/szolgáltatók és a fogyasztók között, nemcsak amiatt, mert a kereskedők többet tudnak a kínálatukról, hanem azért, mert sokszor többet tudnak a fogyasztókról, mint a fogyasztók magukról; b) a mesterséges intelligencia manipulatív célra is használható, ami a fogyasztói függetlenséget csökkenti; c) az automatizált döntések hátrányosan érinthetnek egyes fogyasztókat, csoportokat.²⁷ A kiterjedt adatgyűjtést az ingyenességet hirdető digitális szolgáltatások igénybevétele és a sokszor minden átgondolást nélkülöző önkéntes fogyasztói hozzájárulások alapozzák meg. A technológia mára szinte mindent behálóz: rögzítik a fogyasztó online tevékenységét, üzeneteit, kattintásait, de az érzelmek, reakciók is megfigyelhetőek a beépített kamerák segítségével, továbbá a legkü-

¹⁹ UCPD (14. lj.), I. melléklet 11a pontja, valamint Fttv. (18. lj.), Melléklet 32. pontja.

²⁰ Omnibus-irányelv (6. lj.), (20) preambulumbekzdése.

²¹ A Bizottság közleménye – Iránymutatás a rangsorolási átláthatóságról az (EU) 2019/1150 európai parlamenti és tanácsi rendeletnek megfelelően 2020/C 424/01, 2020. 12. 08., [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52020XC1208\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52020XC1208(01)) (letöltés: 2022. 10. 15.).

²² A meghatározás a DSA (7. lj.), 3. cikkének s) pontjában szerepel.

²³ DSA (7. lj.), 27. cikk (1) bekezdése.

²⁴ DSA (7. lj.), 37., 40., 72. cikk.

²⁵ DSA (7. lj.), 34. cikk.

²⁶ DSA (7. lj.), 35. cikk (1) bekezdés d) pont.

²⁷ SARTOR, Giovanni, prof.: New aspects and challenges in consumer protection, Digital services and artificial intelligence, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, DG for Internal Policies, 2020. 04., [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/648790/IPOL_STU\(2020\)648790_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/648790/IPOL_STU(2020)648790_EN.pdf) (letöltés: 2022. 10. 15.).

lönbözőbb összefüggések feltárása szintén lehetővé vált. Az algoritmusok képesek a fogyasztói viselkedések, elfogultságok kihasználására, a tudatos-ság elaltatására.

A figyelempiacokon a hirdető azért fizetnek a reklámfelületek értékesítőinek, hogy vevők korlátos erőforrásnak minősülő figyelme rájuk irányuljon.²⁸ A többletgazdaságban ugyanis a kínálat túlsúlyából fakadóan az eladóknak törekedniük kell a vevők meghódítására.²⁹ Az egyének leginkább a személyüknek szóló információknak szentelnek figyelmet, amelyhez a reklámok személyre szabása a kulcs.³⁰ A figyelempiacokon az adatok ahhoz kelljenek, hogy a célzottabb reklámok révén több figyelem legyen leköthető.³¹ Egy brit felmérés szerint hetven százalékkal kevesebb azon hirdetési felületet kínálók bevétele, akik nem célozzák a reklámokat azokkal szemben, akik megvalósítják a reklámok személyre szabását.³² Tény az is, hogy vannak olyan felhasználók, akik pozitívként értékelik a személyre szabott reklámokat,³³ hiszen csökkenthetik a fogyasztó tranzakciós (keresési) költségeit.³⁴

A célzott reklámozással kapcsolatban négy jogi kérdés merül fel: a) a reklám célzása nem valósít-e meg árdiszkriminációt; b) vertikális viszonyokban a kereskedők kizárólagos területeinek védel-

me érdekében korlátozható-e; c) mennyiben alapulhat ez az általános adatvédelmi rendelet³⁵ érintő profilalkotáson; d) kijelenthető-e reklám-üzenetben, hogy a célzott reklámok fejében nyújtott szolgáltatás ingyenes. Amíg az első két [a)–b)] kérdésre a versenyjog, addig a c) kérdésre az adatvédelem, a d) kérdésre pedig a fogyasztóvédelmi jog területével együtt kell keresni a választ.

Az a) kérdést illetően az EU jog (a szolgáltatási irányelv³⁶ 20. cikke) főszabályként tiltja az állampolgárság és tagállami lakóhely szerinti árdiszkriminációt, kivéve, ha az objektív körülményekkel indokolható (ilyenek lehetnek pl.: távolság miatt felmerülő többletköltségek, a szolgáltatás technikai jellemzői, eltérő piaci feltételek, szezonális miatti áringadozás). A Geoblocking-rendelet³⁷ rögzíti, hogy a vevőkkel szembeni megkülönböztetés tilalma nem értelmezendő úgy, hogy a kereskedő ne kínálhatna célzott ajánlatokkal árukat vagy szolgáltatásokat különböző tagállamokban. Emellett a kereskedők megkülönböztetéstől-mentesen különböző feltételeket – például eltérő árakat – kínálhatnak különböző értékesítési pontokon, mint például a boltokban és a weboldalakon, vagy hogy egy tagállamnak csak egy meghatározott területére kiterjedően tegyenek egyedi ajánlatokat.³⁸

²⁸ HÁMORI Balázs: A figyelem ökonómiaja. A vevők meghódításának új módszerei és csatornái. Közgazdasági Szemle, 2021. 01. (<http://real.mtak.hu/119407/1/07HamoriBalazsA.pdf>, letöltés: 2022. 10. 15.), 102.

²⁹ HÁMORI (28. lj.), 97.

³⁰ HÁMORI (28. lj.), 115.

³¹ NEWMAN, John M.: Regulating Attention Markets, University of Miami Legal Studies Research Paper, 2019. 07. 21., 25.

³² CMA: Online Platforms and Digital Advertising, Market Study Final Report (https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5efc57ed3a6f4023d242ed56/Final_report_1_July_2020_.pdf, letöltés: 2022. 10. 15.), 2020. 07. 01., 44.

³³ Lásd EVANS, David S.: The Economics of Attention Markets, Global Economics Group; Market Platform Dynamics, 2020. 04. 15., 26–27.; BOTTA, Marco – WIEDEMANN, Klaus: Exploitative Conducts in Digital Markets: Time for a Discussion after the Facebook Decision, Journal of European Competition Law & Practice, 10/8 (<https://academic.oup.com/jeclap/article/10/8/465/5644110>, letöltés: 2022. 10. 15.), 475.

³⁴ JIN, Ginger Zhe – STIVERS, Andrew: Protecting Consumers in Privacy and Data Security: A Perspective of Information Economics, Discussion Draft, 2017. 05. 22., I.2.b pont.

³⁵ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről („általános adatvédelmi rendelet”, EGT-vonatkozású szöveg), 2016. 05. 04., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679&from=PT> (letöltés: 2022. 10. 15.), 1–88.

³⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve a belső piaci szolgáltatásokról, 2006. 12. 27., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32006L0123> (letöltés: 2022. 10. 15.).

³⁷ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/302 rendelete a belső piacon belül a vevő állampolgársága, lakóhelye vagy letelepedési helye alapján történő indokolatlan területi alapú tartalomkorlátozással és a megkülönböztetés egyéb formáival szembeni fellépésről, valamint a 2006/2004/EK és az (EU) 2017/2394 rendelet, továbbá a 2009/22/EK irányelv módosításáról, (EGT-vonatkozású szöveg), 2018. 03. 02. („Geoblocking-rendelet”), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:32018R0302> (letöltés: 2022. 10. 15.), 1–15., 27. preambulumbekzdés.

³⁸ Geoblocking-rendelet (37. lj.), (27) preambulumbekzdés.

A b) kérdés kapcsán kiemelhető, hogy annak érdekében, hogy a szállítók a forgalmazóik kizárólagossági területeit megvédhessék, a VBER³⁹ a célzott online reklámot aktív eladásnak tekinti, és ekként korlátozhatónak minősíti.

A c) kérdést a DSA a következőképpen próbálja megközelíteni. A DSA 26. cikke az online hirdetések kapcsán kimondja, hogy a 2000/31/EK-irányelv⁴⁰ („elektronikus kereskedelmi irányelv”) 6. cikkéből származó követelményeken túl az online platformoknak biztosítaniuk kell, hogy a szolgáltatások igénybe vevői – egyedileg – megértsék, hogy mikor és kinek a nevében került sor a hirdetés megjelenítésére, és miért kaphatták azt meg (milyen fő paraméterek alapján döntöttek adott hirdetések számukra történő megjelenítéséről, és érdemi magyarázattal szolgáljanak annak logikájáról, például arról, amikor ez profilalkotáson alapul). Az adatvédelmi jog és az általános adatvédelmi rendelet⁴¹ 22. cikke alapján azonban az érintett tiltakozhat a profilalkotáson alapuló döntéshozatal ellen, amennyiben a döntés kizárólag automatizált adatkezelésen – ideértve a profilalkotást is – alapult, és amely rá nézve joghatással járna, vagy őt hasonlóképpen jelentős mértékben érintené. E rendelkezés célzott reklámokra (mint profilalkotáson alapuló döntésekre) alkalmazhatóságát nehézkessé teszi, hogy a döntésnek joghatást, vagy legalább jelentős mértékű hatást kell gyakorolnia a reklám fogadójára nézve. Egy célzott cipőreklám esetén nem valószínű, hogy tiltakozhatnánk különösebb joghatással vagy jelentős mértékű hatással, nem valószínű, hogy érinti az életünket, azonban például egy szerencsejáték-függőségben szenvedő

személy esetén egy szerencsejáték-reklám valószínűleg alkalmas arra, hogy jelentős mértékű hatással járjon rá nézve.

A célzott reklámok elleni fogyasztói védelem nem ebben a tiltakozásban kell manifesztálódjon, hanem már a probléma gyökerénél: adatkezelés kizárólag egy általános adatvédelmi rendelet szerinti jogalapon lehet jogszerű: meg kell szerezni az érintett hozzájárulását a személyes adatok célzott hirdetések céljából való kezelését megelőzően.

A d) kérdést illetően a Kúria 2021. október 6-ai, Kfv.II.37.243/2021/11. számú ítélete szerint ingyenesnek lehet reklámozni egy szolgáltatást, ha a felhasználó a személyes adatait adja, és azért cserébe célzott reklámokat kap. A Kúria azonban elmulasztotta annak értékelését, hogy a Facebook szolgáltatásának lényege a közösségi média,⁴² és ezzel összefüggésben az ingyenesség állítása a Kúria Booking-ügyben hozott ítélete szerint: „*ingyenség lehetősége ténylegesen olyan kedvező képet generál, amely arra ösztönzi [felhasználót], hogy [...] tovább ne vizsgálódjon. [...] Az ingyenségre utalás a fogyasztót önmagában a szolgáltatás igénybevételére ösztönözi, és nem vizsgálódik tovább.*”⁴³

4. Árfeltüntetés

Az Omnibus-irányelv 2022. május 28-ával alkalmazandóan módosította az árfeltüntetésről szóló 98/6/EK-irányelvet⁴⁴ („PID”). A PID 6a. cikke szerinti árfeltüntetési szabályozás⁴⁵ nem általánosságban vonatkozik az online piacterekre (vagy online közvetítőkre), hanem kizárólag akkor al-

³⁹ A Bizottság vertikális korlátozásokról szóló iránymutatása, (EGT-vonatkozású szöveg), 2020. 05. 19. („VBER”), <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:130:0001:0046:HU:PDF> (letöltés: 2022. 10. 15.), 219.

⁴⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2000/31/EK irányelve a belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem egyes jogi vonatkozásairól, 2000. 06. 08., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32000L0031> (letöltés: 2022. 10. 15.), 1–16.

⁴¹ Lásd 35. ljt.

⁴² Lásd SZOBOSZLAI Izabella – TÓTH András: A Kúria Facebook ügyben hozott ítéletének margójára, Fogyasztóvédelmi Jog, 2022/1., 1–14.

⁴³ A Kúria 2022. április 21-ei Kfv.V.38.235/2021/9. sz. ítélete, 2022. 04. 21. (https://gvh.hu/preview/pfile/file?path=/dontesek/birosagi_dontesek/birosagi_dontesek/birosagi-dontesek-2018/vj017_153_2018_kuria&inline=true, letöltés: 2022. 10. 15.), 54. bekezdés.

⁴⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 98/6/EK irányelve a fogyasztók számára kínált termékek árának feltüntetésével kapcsolatos fogyasztóvédelemről, 1998. 03. 18., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A31998L0006> (letöltés: 2022. 10. 15.), 27.

⁴⁵ Az árcsökkentés bejelentése esetében meg kell jelölni a korábbi, a kereskedő által az árcsökkentést megelőzően, meghatározott ideig alkalmazott árat. A korábbi ár a kereskedő által egy olyan időszakban alkalmazott legalacsonyabb árat jelenti, amely nem lehet rövidebb, mint az árcsökkentés alkalmazását megelőző 30 nap.

kalmazandóak rájuk, ha az online piactér a fogyasztókkal ténylegesen szerződő fél.⁴⁶

4.1. Az árkommunikáció szabályainak komplex rendszere

A fogyasztói figyelem felkeltésének egyik alapvető, sokoldalúan használt eszköze a kínált termék árelőnyének megjelenítése. Az ár az egyik legfontosabb jellemzője a termékeknek, nemcsak azért, mert fogyasztóként érzékenyek vagyunk a legtöbb termék kategória esetében, de a legkönnyebben összevethető, objektív jellemzőről van szó, illetve a számok egyébként is relatíve jól rögzülnek bennünk, az ún. horgonyhatás is könnyebben érvényesül olyan egyszerű üzenetek esetében, mint valamely termék ára. Nem meglepő tehát, hogy az egyes piaci szereplők kommunikációs versenyében is kiemelt szerepet kapnak az árak és az árelőnyök, kedvezmények, amire tekintettel összetett szabályozás jött létre.

Jelen írásnak nem célja felsorolni az összes releváns jogszabályt, azonban az árak feltüntetésére

vonatkozó (horizontális, szektor- és platformsemleges) szabályokon belül érdemes megkülönböztetni azokat, amelyek:

1. kötelezettséget írnak elő, azaz azt írják elő, hogy mit és hogyan kell feltüntetni az értékesítés vagy a kereskedelmi gyakorlat során az árakkal kapcsolatban, ideértve a kedvezményes árakat is;
2. tilalmakat írnak elő az árak kommunikációjával kapcsolatban, azaz azt mondják meg, hogy milyen módon nem lehet az árakat közzétenni.

Utóbbi körbe tartoznak a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokra vonatkozó rendelkezések. Az UCPCD-t átültető Fttv. az árkommunikációval összefüggésben is többféle tilalmat meghatároz: tiltja az aktív megtévesztést⁴⁷ és a megtévesztő mulasztást⁴⁸ is, különösen vásárlásra való felhívás⁴⁹ esetén,⁵⁰ amely kommunikáció eleve feltételezi az árak feltüntetését, továbbá a jogszabály melléklete⁵¹ is tartalmaz olyan tényállásokat, amelyek árak kommunikációjával kapcsolatosak, és amelyek mindenképpen tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatot valósítanak meg.

⁴⁶ Lásd A Bizottság közleménye – Iránymutatás a fogyasztók számára kínált termékek árának feltüntetésével kapcsolatos fogyasztóvédelemről szóló 98/6/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 6a. cikkének értelmezéséről és alkalmazásáról (EGT-vonatkozású szöveg), 2021. 12. 29., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C.2021.526.01.0130.01.HUN&toc=OJ%3AC%3A2021%3A526%3AFULL> (letöltés: 2022. 10. 15.), 1.2. fejezet.

⁴⁷ Az Fttv. (18. lj.), 6. § (1) bekezdésének c) pontja szerint „[m]egtévesztő az a kereskedelmi gyakorlat, amely valótlan információt tartalmaz, vagy valós tény – figyelemmel megjelenésének valamennyi körülményére – olyan módon jelenít meg, hogy megtéveszti, vagy alkalmas arra, hogy megtéveszse a fogyasztót (...) c) az áru ára, illetve díja, az ár, illetve díj megállapításának módja, különleges árkedvezmény vagy árelőny megléte” tekintetében, „és ezáltal a fogyasztót olyan ügyleti döntés meghozatalára készíti, amelyet egyébként nem hozott volna meg, vagy erre alkalmas”.

⁴⁸ Az Fttv. (18. lj.), 7. § (1) bekezdése szerint megtévesztő mulasztásnak minősül „... az a kereskedelmi gyakorlat, amely a) – figyelembe véve valamennyi tényszerű körülményt, továbbá a kommunikáció eszközének korlátait – az adott helyzetben a fogyasztó tájékozott ügyleti döntéséhez szükséges és ezért jelentős információt elhallgat, elrejt, vagy azt homályos, érthetetlen, félreérthető vagy időszerűtlen módon bocsátja rendelkezésre, vagy nem nevezi meg az adott kereskedelmi gyakorlat kereskedelmi célját, amennyiben az a körülményekből nem derül ki, és b) ezáltal a fogyasztót olyan ügyleti döntés meghozatalára készíti, amelyet egyébként nem hozott volna meg, vagy erre alkalmas”.

⁴⁹ Az Fttv. (18. lj.), 2. § g) pontja értelmében a „vásárlásra felhívás: a kereskedelmi kommunikációban az áru jellemzőinek és árának, illetve díjának feltüntetése az alkalmazott kommunikációs eszköznek megfelelően olyan módon, hogy ezáltal lehetővé válik a fogyasztó számára az áru megvétele, illetve igénybevétele”.

⁵⁰ Az Fttv. (18. lj.), 7. § (5) bekezdésének c) pontja szerint „[v]ásárlásra felhívás esetén jelentős információ: (...) c) az általános forgalmi adót és egyéb kötelező terheket is magában foglaló ár, illetve díj vagy – amennyiben az áru jellegéből adódóan az árat, illetve díjat nem lehet észszerűen előre megállapítani – az ár, illetve díj megállapításának módja, valamint az összes járulékos költség, így különösen fuvardíj, szállítási vagy postaköltség, illetve amennyiben e költségeket nem lehet észszerűen előre megállapítani, annak feltüntetése, hogy ilyen további költségek merülhetnek fel.”

⁵¹ Az Fttv. (18. lj.) melléklete szerint tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatot valósítanak meg az alábbi magatartások: „5. Áru meghatározott áron való vásárlására felhívás annak elhallgatásával, hogy a vállalkozásnak alapos oka van azt feltételezni, hogy az adott vagy azt helyettesítő árut a kínált áron nem fogja tudni – az árura, a vonatkozó kereskedelmi kommunikáció hatókörére és az ajánlati árra figyelemmel – megfelelő időtartamig és mennyiségben szolgáltatni vagy más vállalkozástól beszerezni (csalogató reklám). 6. Áru meghatározott áron való vásárlására felhívás, majd a) a felhívásban szereplő áru fogyasztóknak való bemutatásának visszautasítása, b) az árura vonatkozó megrendelés felvételének vagy az áru ésszerű időben való szolgáltatásának visszautasítása, vagy c) hibás példány bemutatása egy másik áru eladásösztönzésének a szándékával (bait-and-switch reklám). 7. A fogyasztó azonnali döntéshozatalra készítése céljából annak valótlan állítása, hogy az áru csak nagyon korlátozott ideig áll rendelkezésre, vagy bizonyos feltételek mellett csak nagyon korlátozott ideig áll rendelkezésre, és ezáltal a fogyasztó megfosztása a tájékozott döntéshez szükséges időtől és alkalomtól.”

Az előbbi csoportba – lásd a következőket – pedig egyrészt azok a rendelkezések tartoznak, amelyek alapján a piaci szereplők kötelesek tájékoztatni a fogyasztókat az alkalmazott árakról, másrészt azok, amelyek csak abban az esetben irányadóak, ha az adott piaci szereplő valamilyen gyakorlatot (összehasonlító reklámot, árcsökkenés kommunikálását vagy éppen személyre szabott árazást) választ.

A 1997. évi CLV. törvény a fogyasztóvédelemről („Fgy. tv.”)⁵² értelmében a fogyasztót írásban kell tájékoztatni az áruk eladási áráról és egységáráról, illetve a szolgáltatások díjáról, méghozzá egyértelműen, könnyen azonosíthatóan és tisztán olvashatóan, illetve a törvényes fizetőeszközben kifejezve. A ténylegesen fizetendő, az általános forgalmi adót és egyéb kötelező terheket is tartalmazó árat kell feltüntetni.⁵³ Ha kereskedelmi gyakorlatban jelenik meg egy áru eladási ára, akkor az egységárat is fel kell tüntetni.⁵⁴

Az árfeltüntetés kapcsán 4/2009. (I. 30.) NFGM-SZMM együttes rendelet a termékek eladási ára és egységára, továbbá a szolgáltatások díja feltüntetésének részletes szabályairól („árkommunikációs együttes rendelet”)⁵⁵ további részletszabályokat⁵⁶ határoz meg, ugyanis rögzíti, hogy a termék eladási árát – néhány kivétellel – „a) a terméken, annak csomagolásán vagy a termékhez egyéb módon rögzítve, vagy b) a közvetlenül a termék mellett elhelyezett egyedi árkiíráson vagy a fogyasztó számára a megvenni kívánt termék kiválasztásakor könnyen hozzáférhető árjegyzéken (...) kell feltüntetni”, továbbá hogy a szolgáltatás előre meghatározott díjáról, illetve – ha ez előre nem határozható meg –, akkor a szolgáltatás díja kiszámításának módjáról tájékoztatást kell adni a szolgáltatás nyújtásának helyén a fogyasztó számára könnyen hozzáférhető árjegyzéken, amennyiben a szolgáltatás nyújtásának és megrendelésének helye megegyezik, egyéb esetben a szolgáltatás megrendelésekor

a fogyasztó számára hozzáférhető módon. Ha egy vállalkozás valamely árujával közvetlen összefüggésben nyújtott szolgáltatásáért külön díjat számít fel, akkor ezt az áru árának feltüntetésére vonatkozó szabályok szerint, az érintett termék árával együtt (ugyanazon árkiíráson vagy árjegyzéken) kell feltüntetni.

A CRD-vel összhangban a szerződéskötést megelőző tájékoztatási követelményekről a 45/2014. (II. 26.) Kormányrendelet a fogyasztó és a vállalkozás közötti szerződések részletes szabályairól („Kormányrendelet”)⁵⁷ rendelkezik. A vállalkozások kötelesek világosan és közérthetően tájékoztatni a fogyasztókat még a szerződéses nyilatkozatok megtétele előtt „c) a szerződés szerinti áruért vagy szolgáltatásért járó ellenszolgáltatás adóval megnövelt teljes összegéről vagy (...) annak számítási módjáról, valamint az ezen kívül felmerülő valamennyi költségről (így különösen a fuvardíjról és a postaköltségről), vagy, ha e költségeket nem lehet észszerűen előre kiszámítani, annak a ténynek a feltüntetéséről, hogy további költségek merülhetnek fel”.⁵⁸ Üzlethelyiségen kívül kötött szerződés és távollévők között kötött szerződés esetében a szerződés megkötését megelőzően tájékoztatni kell a fogyasztót arról is, ha az ellenszolgáltatás – automatizált módszerekkel – a fogyasztó személyére szabott.⁵⁹

Amennyiben egy piaci szereplő úgy dönt, hogy másokkal hasonlítja össze árait, és ezt az összevetést a fogyasztók felé is kommunikálja, úgy a 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról („Tpvt.”)⁶⁰ 10. §-ára is figyelemmel kell lennie: az árak összehasonlításának tárgyilagosságnak kell lennie.

A Tpvt. hivatkozott rendelkezése esetében a GVH az eljáró, országos illetőségű hatóság, ahogyan az Fttv. esetében is, amennyiben fennáll a verseny érdemi érintettsége, minden más esetben,⁶¹ valamint a fenti ismertetett további jogszabályok

⁵² <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99700155.tv> (letöltés: 2022. 10. 15.).

⁵³ Fgytv. (52. lj.), 14. § (1)–(5) bekezdések.

⁵⁴ Fgytv. (52. lj.), 14. § (6) bekezdés.

⁵⁵ <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0900004.nfg> (letöltés: 2022. 10. 15.).

⁵⁶ Árkommunikációs együttes rendelet (55. lj.), 2. és 6. §-ai.

⁵⁷ <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1400045.kor> (letöltés: 2022. 10. 15.).

⁵⁸ Kormányrendelet (57. lj.), 9. § (1) bekezdés c) pont és 11. § (1) bekezdés e) pont.

⁵⁹ Kormányrendelet (57. lj.), 11. § (1) bekezdés q) pont, CRD (13. lj.), 6. cikk (1) bekezdés ea) pont.

⁶⁰ <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99600057.tv> (letöltés: 2022. 10. 15.).

⁶¹ Kivéve a pénzügyi termékek esetében, ahol a Magyar Nemzeti Bank az eljáró hatóság, ha a verseny érdemi érintettsége nem áll fenn.

alkalmazására a fogyasztóvédelmi hatóság, azaz a kormányhivatalok rendelkeznek hatáskörrel.

4.2. Az árcsökkentés kommunikációs szabályainak megújulása

Az Omnibus-irányelv többek között a fogyasztók számára kínált termékek árának feltüntetésével kapcsolatos PID jelentős hatású kiegészítését eredményezte. A rendelkezéseket 2022. május 28-ától kell alkalmazni,⁶² és az is kiemelendő a módosítások és kiegészítések jelentőségét alátámasztva, hogy az egyes megújult irányelvek (illetve rendelkezések) értelmezéséhez és alkalmazásához az Európai Bizottság közleményi formában adott ki részletes iránymutatásokat.⁶³

A PID új, 6a. cikkének lényege, hogy a vállalkozásoknak az akciós, kedvezményes, csökkentett árak kommunikálása során az árcsökkentés bejelentésekor meg kell jelölni a korábbi árat is, és ez a korábbi ár az árcsökkentés alkalmazását megelőző (minimum) harminc napon belül alkalmazott legalacsonyabb ár kell legyen. A PID közleménye szerint a „6a. cikk célja annak megakadályozása, hogy a kereskedők mesterségesen megnöveljék a referenciaárat, és/vagy megtévezzék a fogyasztókat az árengedmény összegével kapcsolatban. Növeli az átláthatóságot, és biztosítja, hogy a fogyasztók az árcsökkentés bejelentése esetén ténylegesen kevesebbet fizessenek az árukért. Az árcsökkentésre vonatkozó új rendelkezés azt is lehetővé teszi a végrehajtó és a piacfelügyeleti hatóságok számára, hogy könnyebben ellenőrizzék az árcsökkentés tisztességességét, mivel egyértelmű szabályokat állapít meg a bejelentett csökkentés alapjául szolgáló „korábbi” referenciaárra vonatkozóan.”⁶⁴

Árcsökkentés bejelentésének minősül bármely promóciós nyilatkozat, közlés, miszerint egy adott vállalkozás csökkentette az áruért felszámított árat (akár meghatározott termékekre, termékkörökre, akár általánosságban), legyen az százalékban

(„20 százalék kedvezmény”) vagy konkrét összeggel („10 EUR kedvezmény”) kifejezve. Árcsökkentés bejelentése továbbá az új (alacsonyabb) ár és a korábban alkalmazott (magasabb) ár együttes feltüntetése („100 EUR helyett most 50 EUR”), az aktuális ár „bevezető” árként vagy hasonlóként való feltüntetése a későbbi normál, de magasabb ár megjelölése mellett, bármely más általános promóciós technika („vásárolj ma áfa nélkül”) és az olyan bejelentések („különleges ajánlatok”, „fekete pénteki ajánlatok”), amelyek árcsökkentés benyomását keltik.

Az ún. korábbi ár feltüntetése körében a PID közleménye szerint az alábbiakat szükséges szem előtt tartani az árcsökkentés kommunikációja során:

1. az árengedményt a feltüntetett korábbi ár referenciaként történő felhasználásával kell bemutatni;

2. a legalacsonyabb ár meghatározása során figyelembe kell venni az adott időszak alatt felmerült minden korábbi „csökkentett” árat, a korábbi promóciós időszakokban alkalmazott árak figyelmen kívül hagyása jogsértő;

3. jogsértő, ha a kereskedő először a közelgő emelt árra hivatkozva mutatja be az árengedményt, majd 30 napnál rövidebb ideig alkalmazza a megemelt árat, és ezt követően árcsökkentést jelent be;

4. árcsökkentés bejelentésekor más referenciaárakat is meg lehet jelölni, feltéve, hogy az ilyen további referenciaárak világosak, nem zavaróak, és nem vonják el a fogyasztó figyelmét a feltüntetett korábbi árról;

5. különböző értékesítési csatornákon különböző árakon való értékesítésnél árcsökkentés általános bejelentésekor a kereskedőnek az egyes értékesítési csatornákon korábbi árként fel kell tüntetnie azt a legalacsonyabb árat, amelyet az adott értékesítési csatornán legalább 30 napon belül alkalmazott;

⁶² A hazai átültetés az árkommunikációs együttes rendelettel történt, annak 2/A. §-a az alábbi tartalommal lépett hatályba 2022. május 28-ától: „(1) Az árcsökkentés bejelentése esetében meg kell jelölni a korábbi, a vállalkozás által az árcsökkentést megelőzően, meghatározott ideig alkalmazott árat. (2) A korábbi ár a vállalkozás által egy olyan időszakban alkalmazott legalacsonyabb árat jelenti, amely nem lehet rövidebb, mint az árcsökkentés alkalmazását megelőző harminc nap. (3) Ha az árcsökkentés mértéke fokozatosan növekszik, akkor a korábbi ár az árcsökkentés első alkalmazása előtti, az árcsökkentés nélküli ár. (4) Az (1)–(3) bekezdés nem vonatkozik a romlandó vagy minőségüket rövid ideig megőrző termékekre. (5) Ha a termék harminc napnál rövidebb ideje van forgalomban a (2) bekezdésben meghatározott időtartamhoz képest, a korábbi ár a vállalkozás által egy olyan időszakban alkalmazott legalacsonyabb árat jelenti, amely nem lehet rövidebb, mint az árcsökkentés alkalmazását megelőző tizenöt nap.”

⁶³ European Commission: Fitness Check of EU consumer law on digital fairness, https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/consumer-protection-law/review-eu-consumer-law_en (letöltés: 2022. 10. 15.).

⁶⁴ PID (44. lj.).

6. nem kell feltüntetni, hogy mennyi ideig alkalmazták a korábbi árat, és azt sem írja elő a PID, hogy az árcsökkentési kampányok időtartama mekkora lehet (de ha az árengedmény megszakítás nélkül 30 napnál tovább tart, a feltüntetendő korábbi ár továbbra is az árcsökkentést megelőző legalább 30 napon belül alkalmazott legalacsonyabb ár);

7. az árcsökkentési kampányt meg lehet hosszabbítani, ha a fogyasztókat egyértelműen tájékoztatják arról, hogy meghosszabbításról, nem pedig új árcsökkentési kampányról van szó;

8. általános árcsökkentések bejelentése („minden 20 százalékkal olcsóbban”) esetén a korábbi árat nem kell ugyanazon a médiumon feltüntetni, mint magát az általános árengedmény üzenetét, azonban az értékesítési helyen (azaz pl. az üzletek árcímkein vagy az online felületek termékoldalain) meg kell jeleníteni az egyes áruk korábbi árát.

4.3. Tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok értékelése

Egy árkedvezmény kommunikációja akkor jogszerű, ha a fogyasztó reális, objektív képet kap a termék aktuális értékéről (áráról), és az ígért kedvezmény tényleges tartalmáról, így van esélye tájékozott döntést hozni. A PID megújulásával bevezetett szabályozást a változó, egyes piacokon egyre intenzívebb árkommunikációs verseny tette szükségessé, de a korábbi, általános joggyakorlati elvárások nem változtak: csak ténylegesen alkalmazott, jellemző árakhoz képest értelmezendő valós ked-

vezmények lehet ígérni,⁶⁵ különben tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatnak minősülhet a magatartás.

Az Fttv. 14. § alapján a vállalkozásoknak igazolniuk kell tudni az állításaik valóságtartalmát, a megújult PID-szabályozás viszont tulajdonképpen azt mondja meg, hogy mikor lehet valós egy kedvezmény (legalábbis az áruk egy jelentős része esetében), és erre való tekintettel az árcsökkentést bejelentő vállalkozásoknak az akciós áruk kapcsán igazolniuk kell a – minimum – 30 napon belül alkalmazott áraikat is.

Nem terjed azonban ki a PID 6a. cikke (illetve az azt átültető árkommunikációs együttes rendelet vonatkozó szakasza) – ezért adott esetben a UCPD, illetve az azt átültető Fttv. rendelkezései lehetnek irányadók:

1. a hosszú távú megállapodásokra (pl. hűségprogramok, ténylegesen személyre szabott, egyedi fogyasztói szokásokhoz igazított kedvezmény-csomagok), amelyek lehetővé teszik a fogyasztók számára, hogy rendszeresen részesüljenek az alacsonyabb árakból és a konkrét egyedi árcsökkentésekből;⁶⁶

2. az árcsökkentésre hivatkozás nélküli általános árelőny-állításokra, mint pl. a „legjobb/legalacsonyabb árak” vagy az ár- és árszínvonal-összehasonlítások;⁶⁷

3. a szolgáltatásokra (beleértve a digitális szolgáltatásokat) vagy a digitális tartalomra;⁶⁸

4. azokra a közvetítőkre, akik pusztán lehetővé teszik a kereskedők számára termékeik értékesítését (pl. tiszta online piacterek), vagy amelyek

⁶⁵ Lásd pl. a GVH Versenytanácsának fogyasztóvédelmi tárgyú ügyekben hozott elvi jelentőségű döntéseinek I.6.3. pontját: „Tisztességtelen az a kereskedelmi gyakorlat, amikor a) a vállalkozás nem teszi lehetővé az akció időtartama alatt a fogyasztók számára, hogy a kereskedelmi kommunikációban közölt akciós áron vásárolják meg az árut, hanem ténylegesen annál magasabb árat alkalmaz [a kedvezmény mértékét is valamilyen módon feltüntetett kereskedelmi kommunikáció kapcsán lásd a b) pontot], illetve b) az akció időtartama alatt történő vásárlással ténylegesen nem a közölt mértékű kedvezmény érhető el, mivel ba) a fogyasztónak ténylegesen nem a kedvezményes, hanem annál magasabb árat kell megfizetnie [lásd az a) pontot], ami egyben azt is jelenti, hogy a kedvezmény ígért mértéke sem valós, bb) a közölt nem akciós magasabb árat korábban nem alkalmazta a vállalkozás, azzal, hogy lehetőség van egy korábban nem forgalmazott áru bevezető akciós áron történő árusítására, amennyiben az árunak az akció utáni időszakra vonatkozó ártörténete igazolja, hogy a bevezető akció kapcsán ígért kedvezmény valós kedvezmény volt (az akció lezárultát követően a feltüntetett magasabb ár minősült jellemző árnak), bc) a magasabb árat ugyan alkalmazta korábban a vállalkozás, de a magasabb ár a kedvezményes (akciós) ár alkalmazását közvetlenül megelőző időszakban bca) nem érvényesült, bcb) csak kivételesen, illetve átmeneti jelleggel (pl. ésszerűtlenül rövid ideig) érvényesült, ami által a feltüntetett magasabb ár nem minősíthető az akciót megelőző időszak jellemző árának. A bc) pontban ismertetett esetben nem valósul meg az a követelmény, miszerint adott vállalkozás a kereskedelmi forgalomban jellemző árhoz képest tüntesse fel a megtakarítás, az árengedményben való részesülés lehetőségét. Ezzel kapcsolatban veendő figyelembe az is, hogy a folyamatosan, huzamosabb ideig alkalmazott akciós ár az áru jellemző árának minősülhet, amire egy újabb akció során szerepeltetni kívánt magasabb ár kapcsán tekintettel kell lenni.”

⁶⁶ A vonatkozó Fttv.-joggyakorlatot lásd pl. a VJ/140/2015. számú ügyben hozott határozatban.

⁶⁷ A vonatkozó Fttv.-joggyakorlatot lásd pl. a VJ/12/2011. és a VJ/65/2013. számú ügyekben hozott határozatokban.

⁶⁸ A vonatkozó Fttv.-joggyakorlatot lásd pl. a VJ/19/2018. számú ügyben hozott határozatban.

csupán összesítik/megjelenítik a más eladók által megadott árakra vonatkozó információkat (ár-összehasonlító platformok).⁶⁹

Szintén a UCPD, illetve az Fttv. alapján kell értékelni továbbra is:

1. az árcsökkenés bejelentésekor a korábbi áron felül megadott egyéb referenciaárak megtévesztő voltát;⁷⁰

2. a „teljes” áron értékesítéshez képest túlzottan hosszú árcsökkenési időszakok tisztességességét;⁷¹

3. az olyan árcsökkenési bejelentéseket, amelyek azt a benyomást keltik, hogy a csökkenés az adott kereskedő összes értékesítési csatornáira/pontjaira vonatkozik, amíg a valóságban csak néhány értékesítési csatorna/eladási pont tartozik az árengedmény hatálya alá;⁷²

4. az „akár 70 százalékos kedvezmény”-típusú szlogeneket, ha a tételek közül csak néhány (illetve a jellemző kínálatból kilógó) termék ára csökken 70 százalékkal, a többi árat pedig lényegesen alacsonyabb mértékben csökkentik.⁷³

Figyelemmel arra, hogy a kereskedelmi gyakorlatok, illetve az árkommunikációk is lehetnek összetettek, így akár egyszerre többféle jogsértést is megvalósíthatnak, érdemes kiemelni, hogy a PID közleménye azt is rögzíti, hogy arról a vállalkozásról, amelyről megállapítást nyert, hogy megsértette a PID árcsökkenésre vonatkozó szabályait – a „korábbi ár” meghatározása és megjelenítése tekintetében –, megállapítást nyerhet az is, hogy megsértette a UCPD rendelkezéseit is.

5. Dark Pattern vagy sötét mintázatok

Sötét mintázatoknak nevezik az olyan webes gyakorlatokat, amikor úgy terveznek meg egy felhasználói interfészt, hogy az a felhasználót olyan döntésbe kényszeríti, amit normális körülmények között nem hozott volna meg. Ez lényegében olyan kényszerítő, manipulatív technika, amely a fel-

használó cselekedetét igényli. Gyakran használnak ilyen módszert például az adatkezeléshez való hozzájárulás megszerzése vagy egy szerződés megkötéséhez szükséges beleegyezés kicsikarása érdekében. A sötét mintázatokkal nemcsak a fogyasztó-, hanem az adatvédelem is foglalkozik,⁷⁴ rögzítve, hogy a sötét mintázatokkal a cégek afelel terelik a fogyasztókat, hogy jóval több adatkezeléshez járuljon hozzá, mint amennyire valóban szükség lenne. Egy problémás helyzet esetén azonban nem kell feltétlenül egyből új szabályozást bevezetni. Az uniós jogalkotók nem látták szükségesnek, hogy a fogyasztók megtévesztése körében, az UCPD keretein belül a sötét mintázatokra kifejezetten kitérjenek, arra külön definíciót vezessenek be. Amennyiben egy ilyen gyakorlat megfelel az UCPD tárgyi hatályának, az az irányelv alapján vizsgálható lesz, függetlenül annak minősítésétől. A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok elleni fellépés külön definiálás nélkül már jelenleg is alkalmazható a sötét mintázatok elleni fellépés hatósági eszközeként.⁷⁵ Az UCPD-iránymutatás⁷⁶ szerint egy sötét mintázatos gyakorlat sértheti a szakmai gondosság követelményét, de akár megtévesztő, sőt, agresszív kereskedelmi gyakorlatot is megvalósíthat.⁷⁷

A szakmai gondosság elvével lehet ellentétes az olyan, akár nem is szándékolt magatartás, amelynek során a kereskedő az elektronikus felületét úgy alakítja ki, hogy az alkalmas a fogyasztók üzleti döntésének torzítására. Egy vizuális eltakarás, vagy egy elektronikus felület alapértelmezett beállításai, vagy az előre bepipált jelölők akár megtévesztő vagy agresszív befolyásolást valósíthatnak meg. Ennek megfelelően a sötét mintázatok közé tartozhat az olyan gyakorlat, ahol a fogyasztó előtt elrejtve, nem tudatosíthatóan jelenik meg az, hogy nem szükséges hozzájárulnia a személyes adatainak széleskörű kezeléséhez. Az olasz versenyhatóság szerint a Facebook agresszív kereskedelmi gyakorlatot

⁶⁹ A vonatkozó Fttv.-joggyakorlatot lásd pl. a VJ/50/2018. számú ügyben hozott határozatban.

⁷⁰ A vonatkozó Fttv.-joggyakorlatot lásd pl. a VJ/33/2018. és a VJ/14/2020. számú ügyekben hozott határozatokban.

⁷¹ A vonatkozó Fttv.-joggyakorlatot lásd pl. a VJ/26/2019. számú ügyben hozott határozatban.

⁷² A vonatkozó Fttv.-joggyakorlatot lásd pl. a VJ/42/2015. számú ügyben hozott határozatban.

⁷³ A vonatkozó Fttv.-joggyakorlatot lásd pl. a VJ/65/2016. számú ügyben hozott határozatban.

⁷⁴ Lásd pl. European Data Protection Board: Guidelines 3/2020 on Dark patterns in social media platform interfaces: How to recognise and avoid them, 2022. 03. 21., https://edpb.europa.eu/our-work-tools/documents/public-consultations/2022/guidelines-32022-dark-patterns-social-media_en (letöltés: 2022. 10. 15.).

⁷⁵ LEISER, Mark. R.: „Dark Patterns”: The Case for Regulatory Pluralism, 2020. 06. 12., <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3625637> (letöltés: 2022. 10. 01.).

⁷⁶ Lásd UCPD-iránymutatás (16. lj.).

⁷⁷ UCPD-iránymutatás (16. lj.), 4.2.7. fejezet.

folytatott azzal, hogy regisztrált felhasználói adat-továbbításra vonatkozó hozzájárulását előzetesen a legszélesebb körű elfogadásra állította be, előre bejelölve a hozzájárulásukat (ha a felhasználók a hozzájárulásukat mégis visszavonták, a Facebook egyes szolgáltatásai csak korlátozottan váltak elérhetővé számukra).⁷⁸ Az efféle gyakorlatok – túl a fogyasztóvédelmi jogon – az adatvédelmi jog rendelkezéseit is sérthetik. Az érintett akkor nyilvánítja ki egyértelműen a hozzájárulását az adatkezeléshez, ha azt aktív, félreérthetetlenül kifejező cselekedet útján fejezi ki: az előre bepipált hozzájárulás nem elfogadható, mondta ki az Európai Bíróság a Planet49-ügyben.⁷⁹

A DSA 25. cikke szerint az online platformok nem tervezhetik meg online felületeiket olyan módon, amely megtéveszti, manipulálja vagy más módon lényegesen torzítja vagy rontja szolgáltatásaik felhasználóinak szabad és tájékozott döntéshozatali képességét. Ez a tilalom azonban csak annyiban alkalmazandó, amennyiben nem eladásösztönzés részeként tanúsítják, mert akkor a UCP-irányelv hatálya alá fog esni.⁸⁰

6. Fogyasztói értékelések

A fogyasztók a vásárlásaik során számítanak más fogyasztók véleményére, mások értékelése orientálja döntéseiket.⁸¹ A fogyasztói döntésekre irányuló kognitív folyamataink különböző torzításoknak vannak kitéve, gondolva itt pl. az utánfutóhatásra (bandwagon effect), amikor azért teszünk valamit, mert mások is így tesznek, vagy az elérhetőségi zuhatagra (availability cascades), amelynek lényege, hogy minél többször hallunk valamit, annál inkább hajlamosak vagyunk igaznak elfogadni,

vagy a kimaradástól való félelemre (fear of missing out). Egy értékelés ráadásul nemcsak közvetlenül, szó szerinti megfogalmazásával fejthet ki hatást, hanem közvetett módon, a termék rangsorolását, értékelés pontszámát is befolyásolhatja. A kereskedők is felismerték a fogyasztói értékelésekben nyugvó marketingpotenciált, és igyekeznek abból a lehető legtöbbet kihozni a termékek kelandóságának fokozására. Az Egyesült Államokban végzett felmérések szerint gyakorlattá vált az is, hogy egyes vállalkozások az ÁSZF-ekben is tiltották vagy büntették a negatív értékelések megosztását (e gyakorlat végül a 2016-os fogyasztói értékelések védelméről szóló törvény bevezetéséhez vezetett).⁸² Az EU-ban végzett felmérések szerint 223-ból 144 weblap nem tesz semmit azért, hogy hitelesek legyenek a megjelentetett fogyasztói értékelések.⁸³ A németek 2020-ban lefolytatott ágazati vizsgálata is felhívta a figyelmet a különböző megrendelt vagy befolyásolt értékelések gyakorlatainak elterjedésére.⁸⁴ Az efféle tisztességtelen gyakorlatokkal szembeni fellépés érdekében az Omnibus-irányelv több helyen módosította az UCPD-t.

Először is, ha egy kereskedő hozzáférést biztosít a termékek fogyasztói értékeléséhez, akkor arról is tájékoztatást kell adnia, hogy biztosítja-e, és ha igen, hogyan, hogy az értékelések valóban olyan fogyasztóktól származnak, akik a terméket ténylegesen használták vagy megvásárolták. Ezt a tájékoztatást az UCPD jelentős információnak minősíti a megtévesztő mulasztás tényállásának keretein belül.⁸⁵ A kereskedői tájékoztatásban meg kell jelenjen például, hogy a kereskedő miként dolgozza fel az értékeléseket, valamennyi értékelést közzétesz-e, vagy ha az értékelések alapján átlagol, akkor azt milyen módszertannal teszi. A tájékoztatás

⁷⁸ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato: Facebook fined 10 million Euros by the ICA for unfair commercial practices for using its subscribers' data for commercial purposes, 2018. 12. 07., <https://en.agcm.it/en/media/press-releases/2018/12/Facebook-fined-10-million-Euros-by-the-ICA-for-unfair-commercial-practices-for-using-its-subscribers%E2%80%99-data-for-commercial-purposes> (letöltés: 2022. 10. 01.).

⁷⁹ C-673/17. sz., Planet49 GmbH-ügy, az Európai Bíróság 2019. október 1-jei ítélete, ECLI:EU:C:2019:801 (Judgement of the Court (Grand Chamber), <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=218462&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=225588>, letöltés: 2022. 10. 15.).

⁸⁰ Lásd még a DSA (7. lj.), (67) preambulumbekendést.

⁸¹ Lásd például a GVH piactanulmányát (9. lj.).

⁸² Consumer Review Fairness Act of 2016, 2016. 12. 14.

⁸³ European Commission: Protecting consumers from misleading reviews: 55% of screened websites violate EU law, Press release, 2022. 01. 20., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_394 (letöltés: 2022. 10. 15.).

⁸⁴ Bundeskartellamt: Consumer rights and online user reviews: Need for action, 2020. 10., https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/EN/Schriftenreihe_Digitales_VIII.pdf;jsessionid=6D5F228374C2AB9E0354C64A072FA119.1_cid362?blob=publicationFile&v=2 (letöltés: 2022. 10. 15.).

⁸⁵ UCPD (14. lj.), 7. cikk (6) bekezdése, Fttv. (18. lj.), 7. § (8) bekezdése.

elhelyezése sem mindegy: az UCPD-iránymutatás hangsúlyozza, hogy ugyanazon a felületen kell elérhetőnek lennie, mint ahol az értékelések is olvashatóak, például egy hiperhivatkozás segítségével.⁸⁶

A tisztességtelen fogyasztói értékelések közzétételével nemcsak megtévesztő mulasztást, hanem akár minden körülmények között tiltott gyakorlatot is el lehet követni. Az UCPD a feketelistás jogszértések közé sorolja azokat az eseteket, amikor a kereskedő arról tájékoztatja a fogyasztókat, hogy az értékelések hitelességének ellenőrzésre irányuló eljárásokat vagy mechanizmusokat alkalmaz, pedig nem tett észszerű vagy arányos lépéseket erre.⁸⁷ Ilyen észszerű és arányos lépések lehetnek például az értékelő előzetes regisztrációhoz kötése, vagy egy foglalási szám bekérése az értékelést közzétételétől.⁸⁸

Előfordulhat az is, hogy a kereskedő úgy kívánja fokozni a termék népszerűségét, hogy valótlan fogyasztói értékeléseket tesz közzé, vagy más bíz meg ezzel, vagy más módon befolyásolja az értékeléseket.⁸⁹ Ez utóbbi fordulat megvalósulhat például azzal, hogy előre kitöltött pozitív értékelési sablont bocsát rendelkezésre, vagy a moderálási folyamat során kapcsolatba lép az értékelővel, vagy az összeített értékelési minősítéseket nyilvánosságra nem hozott és/vagy átláthatatlan feltételek alapján mutatja be.⁹⁰ Ez a kereskedői magatartás szintén a feketelistás tényállások közé tartozik.

Fontos megjegyezni, hogy azokra a fogyasztói értékelésekre vonatkoznak ezek a rendelkezések, amelyek közvetlenül kapcsolódnak valamely termék népszerűsítéséhez, értékesítéséhez, tehát a nem kapcsolódó értékelésre nem vonatkoznak. Ha azonban az értékelés fő célja a kereskedők minőségének és teljesítményének értékelése, még ha nem is a termék konkrét jellemzőjével foglalkozik, az UCPD hatálya alá tartozhat.⁹¹

Az, hogy mi tartozik a fogyasztói ajánlás vagy értékelés alá, tágran értelmezendő: nemcsak szöve-

ges, hanem bármilyen képi megjelenítés, illusztráció ide sorolható, sőt akár egy Facebookos „like” kattintás is.

7. Több átláthatóság, hatékonyabb végrehajtás

Az Omnibus-irányelv módosításaival a CRD-be is bekerült az online piacon kötött szerződéseket megelőző kötelező tájékoztatási követelmények közé, hogy a piac szolgáltatójának tájékoztatást kell nyújtani a fogyasztó számára arról, hogy a terméket kínáló harmadik fél kereskedő-e, és ha nem az, akkor az uniós fogyasztóvédelmi jogszabályokból eredő fogyasztói jogok nem alkalmazhatók a szerződésre.⁹² Az online piaci szolgáltatónak nem kell leellenőriznie a harmadik felet e tekintetben, ez következik az elektronikus kereskedelmi irányelv általános nyomonkövetési kötelezettség előírásának a tilalmából⁹³ is. Az UCPD, követve a CRD-t, a megtévesztő mulasztások kapcsán, ha vásárlásra felhívás történik, jelentős információnak minősíti azt, hogy az online piacon kínált termék kereskedőtől vagy nem kereskedőtől származik.⁹⁴

A DSA 26. cikke általános jelleggel kimondja, hogy az online interfészükön hirdetéseket megjelenítő online platformok biztosítják, hogy a szolgáltatások igénybe vevői – az egyes igénybe vevőknek megjelenített egyes hirdetések vonatkozásában – egyértelműen és valós időben megállapíthassák, hogy a) a megjelenített információ hirdetés; b) mely természetes vagy jogi személy nevében került sor a hirdetés megjelenítésére; c) melyek a szolgáltatás hirdetéssel megcélzott igénybe vevőjének meghatározására szolgáló főbb paraméterekkel kapcsolatos érdemi információk.

Az online óriásplatformoknak nyilvános hozzáférést kell biztosítaniuk az online interfészükön szereplő hirdetések adattáraihoz, hogy elősegítsék a felügyeletet és az online hirdetések kapcsán fel-

⁸⁶ UCPD-iránymutatás (16. lj.), 4.2.4. fejezet.

⁸⁷ UCPD (14. lj.), I. melléklet 23b. pontja; Omnibus-irányelv (6. lj.), (47) preambulumbekzdése; Fttv. (18. lj.), Melléklet 34. pontja.

⁸⁸ UCPD-iránymutatás (16. lj.), 4.2.4. fejezet.

⁸⁹ UCPD (14. lj.), I. melléklet 23c. pontja; Omnibus-irányelv (6. lj.), (48) preambulumbekzdése; Fttv. (18. lj.), Melléklet 35. pontja.

⁹⁰ UCPD-iránymutatás (16. lj.), 4.2.4. fejezet.

⁹¹ UCPD-iránymutatás (16. lj.), 4.2.4. fejezet.

⁹² CRD (13. lj.), 6a cikk (1) bekezdés b) és c) pontjai.

⁹³ Elektronikus kereskedelmi irányelv (40. lj.), 15. cikk.

⁹⁴ UCPD (14. lj.), 7. cikk (4) bekezdés f) pontja, Fttv. (18. lj.), 7. § (5) bekezdés f) pontja.

merülő kockázatokkal kapcsolatos kutatást, például a jogellenes hirdetések vagy olyan manipulatív technikák és félretájékoztatás vonatkozásában, amelyek valós és előre láthatóan negatív hatást gyakorolnak a közérdekre.⁹⁵

8. Szerződési feltételek

A DSA-javaslat 14. cikkének (1) bekezdése előírja valamennyi közvetítő szolgáltató számára, hogy szerződési feltételeikben tájékoztatást nyújtson a szolgáltatásaik használatával kapcsolatban bevezetett korlátozásokról. Ez a tájékoztatás magában foglalja a tartalommoderálás – beleértve az algoritmikus döntéshozatalt és az emberi felülvizsgálatot – céljából használt döntési elvekre, eljárásokra, intézkedésekre és eszközökre vonatkozó információkat.

A P2B-rendelet specifikusan az üzletfelek vonatkozásában előírja, hogy az online közvetítő szolgáltatók szerződési feltételeiből előre megismerhetőek legyenek a szolgáltatásuk üzleti felhasználók részére történő nyújtásának teljes vagy részleges mértékű felfüggesztésére, megszüntetésére vagy bármely egyéb módon történő korlátozására irányuló döntés indokai.⁹⁶ Az üzletfeleknek legalább 15 napot kell biztosítani a szerződéses feltételek módosítása esetén, és ha nem fogadják azt el, felmondhatják a szerződést közvetítő szolgáltatóval.⁹⁷

9. Digitális tartalomszolgáltatás és a digitális szolgáltatások fogyasztóvédelmi szabályai

Vannak olyan helyzetek, amikor az online platform nemcsak közvetít, hanem közvetlenül az általa nyújtott szolgáltatás az a termék, amelyre a fogyasztónak szüksége van. Annak érdekében, hogy a fogyasztói jogok az ilyen jellegű digitális szolgáltatásokra is kiterjedjenek, született meg a 2019/770-irányelv⁹⁸ („DCSD-irányelv”). Ezzel párhuzamosan, ugyanekkor látott napvilágot az áruk adásvételével kapcsolatos 2019/771-irányelv⁹⁹ („SGD-irányelv”), amelyet csak a digitális vonatkozásai kapcsán említünk. A két irányelv kiegészíti egymást,¹⁰⁰ és céljuk a szerződésszerű teljesítés, és annak elmaradása esetén a jogorvoslati lehetőségek szabályozása, amíg háttér- vagy keretszabályként megmarad a CRD. Az irányelveket átültető nemzeti szabályoknak 2022. január 1-jétől kellett hatályba lépniük.¹⁰¹

9.1. Az irányelvek elhatárolása

Az irányelvek a fogyasztói szerződésekre vonatkoznak, ahol az egyik fél az eladó (kereskedő vagy szolgáltató), amíg a másik fél a fogyasztó.¹⁰² Az irányelvek személyi hatályát illetően az SGD és a DCSD egyaránt rögzíti, hogy a kereskedő lehet a digitális platformszolgáltató is, amennyiben saját üzleti tevékenységéhez kapcsolódó célból és a fogyasztó közvetlen szerződéses partnereként jár

⁹⁵ DSA (7. lj.), (66) preambulumbekkezdés.

⁹⁶ P2B (10. lj.), 3. cikk (1) bekezdés c) pontja.

⁹⁷ P2B (10. lj.), 3. cikk (2) bekezdés.

⁹⁸ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/770 irányelve a digitális tartalom szolgáltatására és digitális szolgáltatások nyújtására irányuló szerződések egyes vonatkozásairól, (EGT-vonatkozású szöveg), 2019. 05. 22., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0770&from=SL> (letöltés: 2022. 10. 15.), 1–27.

⁹⁹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/771 irányelve az áruk adásvételére irányuló szerződések egyes vonatkozásairól, az (EU) 2017/2394 rendelet és a 2009/22/EK irányelv módosításáról, valamint az 1999/44/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (EGT-vonatkozású szöveg), 2019. 05. 22., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0771&from=de> (letöltés: 2022. 10. 15.), 28–50.

¹⁰⁰ DCSD (98. lj.), (20) preambulumbekkezdés; SGD (99. lj.), (13) preambulumbekkezdés.

¹⁰¹ Magyarországon e körben említhető a fogyasztó és vállalkozás közötti, 373/2021. (VI. 30.) Kormányrendelet az áruk adásvételére, valamint a digitális tartalom szolgáltatására és digitális szolgáltatás nyújtására irányuló szerződések részletes szabályairól (<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a2100373.kor>, letöltés: 2022. 10. 15.), továbbá a 45/2014. (II. 26.) Kormányrendelet a fogyasztó és a vállalkozás közötti szerződések részletes szabályairól (<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1400045.kor>, letöltés: 2022. 10. 15.).

¹⁰² Az Omnibus-irányelv (6. lj.) miatt bővült némileg a fogyasztói kör hatálya, és bizonyos esetekben a kettős célú szerződések esetén is biztosítottá vált a fogyasztói védelem (ezek azok a szerződések, ahol a vevő alapvetően önálló foglalkozásán és gazdasági tevékenységén kívül eső célok érdekében vásárol, azonban ténylegesen nem a jogszabályok szerinti fogyasztói definíció szerint, hanem jogi személyként köti meg a szerződést).

el az áru vagy digitális szolgáltatás vagy digitális tartalom eladása céljából.¹⁰³

A DCSD tárgyi hatályát illetően a digitális tartalom szolgáltatására vagy digitális szolgáltatás nyújtására alkalmazandó.¹⁰⁴ Digitális szolgáltatások lehetnek például a videó- és audiófájlok megosztását lehetővé tevő szolgáltatások, tárhelyszolgáltatások, szövegszerkesztés, játékok felhőalapú szolgáltatás keretében, felhőalapú tárhely, webalapú e-mail, közösségimédia- és felhőalkalmazások (az irányelv az internethozzáférési szolgáltatást viszont kizárja tárgyi hatálya alól). Digitális tartalom lehet például egy számítógépes program, alkalmazás, videófájl, audiófájl, zenefájl, digitális játékok, e-könyv, egyéb e-kiadvány.¹⁰⁵ Ha a digitális szolgáltatást vagy tartalmat fizikai adathordozón (pl. DVD-n, CD-n, USB-kulcsra és memóriakártyán) nyújtják, akkor is a DCSD hatálya alá tartozik, feltéve, hogy a fizikai adathordozó kizárólag a digitális tartalom hordozójának szerepét tölti be.¹⁰⁶ A digitális szolgáltatás vagy tartalom nyújtása irányulhat egyszeri teljesítésre (pl. egy zenefájl vagy csengőhang letöltése), egyszeri cselekmények sorozatos szolgáltatására (pl. havonta megjelenő digitális újság-előfizetés), vagy folyamatos teljesítésre (pl. Spotify-előfizetés).

Habár az SGD kizárólag áruk adásvételére, és nem szolgáltatásokra vonatkozik, amennyiben az áru digitális tartalmat vagy szolgáltatást is magában foglal, vagy azzal össze van kapcsolva, mégis az SGD hatálya alá fog tartozni. Talán a legegyszerűbben úgy ragadható meg a két irányelv tárgyi hatálya közötti különbség, hogy az SGD alkalmazandó akkor, ha tárgyasult vagy testi dologban jelenik meg a digitális szolgáltatás vagy a digitális tartalom, és a DCSD alkalmazandó akkor, ha nem tárgyasult, azaz nem dolog formájában nyújtott digitális tartalomról vagy szolgáltatásról van szó.¹⁰⁷ Ha a digitális tartalom vagy szolgáltatás az áruba be lett építve, vagy azzal össze lett kapcsolva oly módon, hogy e nélkül az áru nem tölti be a funkcióját, és az árut a digitális elemmel együtt szolgáltatják (együtt a továbbiakban: digitális elemet

tartalmazó áru), akkor a vásárlás az SGD hatálya alá fog tartozni.¹⁰⁸ Ilyen beépített vagy összekapcsolt digitális tartalom például egy operációs rendszer, egy alkalmazás, és ilyen digitális szolgáltatás lehet például folyamatos adatok biztosítása egy GPS-en keresztül, egyénileg kialakított edzéstervet folyamatos biztosítása egy okosórán keresztül.¹⁰⁹ Ha viszont a beépített vagy összekapcsolt digitális tartalom vagy digitális szolgáltatás hiánya nem akadályozza meg, hogy az áruk betöltsék a funkciójukat, illetve a fogyasztó külön köt szerződést digitális szolgáltatásra vagy tartalomra, akkor azt az áruk adásvételétől elkülönültnek kell tekinteni, ezért a DCSD hatálya alá fog tartozni, még akkor is, ha az áru eladója közvetítőként jár el a digitális szolgáltatás vagy tartalom adásvételi szerződésénél. Ha például autót vásárlunk beépített GPS-szel, akkor az ügylet az SGD hatálya alá tartozik. Ha viszont az autót külön vesszük meg, majd vásárlunk egy GPS-appot, akkor ez utóbbi a DCSD hatálya alá fog tartozni.

9.2. Vételár és személyes adat – az áru vagy a digitális szolgáltatás és digitális tartalom ellentételezése

Már korábban szó volt a figyelempiacokról és az úgynevezett „ingyenes” szolgáltatásokról, amelyek célja leplezetten a személyes adatokhoz való hozzájutás, és azok monetizálása a célzott reklámok útján. Nagy ugrásnak tekinthető, hogy az új jogszabályok kimondják, hogy egy-egy digitális szolgáltatást vagy digitális tartalmat nemcsak vételár megfizetésével lehet megvásárolni, hanem személyes adatok szolgáltatásával is. Akkor beszélünk fogyasztói szerződésekről, ha az eladó árut vagy szolgáltatást – beleértve digitális szolgáltatást vagy tartalmat – nyújt vagy vállalja, hogy nyújt, a fogyasztó pedig ellenszolgáltatásként vételarat fizet, vagy – 2022. január 1-jétől – személyes adatokat szolgáltat, ahogy a CRD is tartalmazza. Vételár vagy személyes adat – megosztja a két irányelvet. Amíg az SGD hatálya alá tartozó fogyasztói szerződéseknél csak vételárról van szó (a digitális ele-

¹⁰³ SGD (99. lj.), (23) preambulumbekzdés; DCSD (98. lj.), (18) preambulumbekzdés.

¹⁰⁴ DCSD (98. lj.), 3. cikk (1) bekezdés.

¹⁰⁵ DCSD (98. lj.), (19) preambulumbekzdés.

¹⁰⁶ DCSD (98. lj.), 3. cikk (3) bekezdés.

¹⁰⁷ VÉKÁS Lajos: Az uniós fogyasztói szerződési jog megújítása és az új irányelvek átültetése, Magyar Jog, 2021/2., 65–75.

¹⁰⁸ SGD (99. lj.), 3. cikk (3) bekezdés.

¹⁰⁹ SGD (99. lj.), (14) preambulumbekzdés.

met tartalmazó árunál is),¹¹⁰ addig a DCSD a személyes adattal történő fogyasztói ellentételezés is bevonja a fogyasztói szerződések körébe.¹¹¹

A vételár tágan értelmezendő, az lehet digitális voucher, e-kupon, token vagy akár a virtuális valuta is.¹¹² A személyes adatok szolgáltatása azonban nem mindig minősül fogyasztói ellentételezésnek, ezért a fogyasztó általi személyes adat szolgáltatása nem feltétlen keletkeztet a DCSD hatálya alá tartozó fogyasztói szerződést. Nem tartozik ide az az eset, amikor az eladónak a személyes adat kizárólag a digitális tartalom vagy szolgáltatás nyújtásához szükséges, vagy ha az eladó a jogi követelmények betartása miatt (pl. jogszabály által előírt biztonság vagy azonosítási célok miatt van szükség a fogyasztó regisztrációjára) gyűjt személyes adatot, és azon túli célokra nem használja fel.¹¹³

További kivétel lehet, amikor az eladó csak metaadatokat (pl. fogyasztói eszköz vagy böngészési előzmények) gyűjt a fogyasztóról. Ilyenkor meg kell vizsgálni, hogy a nemzeti jog ezt az adatgyűjtést szerződéses jogviszonynak tekinti-e, mert ha igen, akkor a DCSD hatálya alá fog tartozni.¹¹⁴ A jogalkotó tehát alapvetően nem tekinti ellenszolgáltatásnak a fogyasztó metaadatait, például a böngészői szokásokat mutató cookie-kat, pedig ezek is fontos információt jelenthetnek a digitális szolgáltatást nyújtó vállalkozásnak. (E tekintetben marad az elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelv¹¹⁵ védelme a fogyasztók felé.) Végül, nem minősül adattal való ellentételezésnek az az eset, ha a fogyasztó – anélkül, hogy szerződést kötött volna az eladóval – csak azért kénytelen reklámokat megtekinteni, hogy hozzáférjen egy digitális tar-

alomhoz vagy egy digitális szolgáltatáshoz (ha csak a tagállamok ki nem terjesztik ezekre az esetekre is szabályozást).¹¹⁶

Mára tehát elismertté vált a fogyasztóvédelemben, hogy egy szolgáltatásért cserébe a fogyasztó személyes adatait nyújtja annak érdekében, hogy megillessék a szerződéses jogorvoslatok. Így az eladónak mint adatkezelőnek nemcsak az uniós adatvédelmi szabályoknak – különösen az általános adatvédelmi rendeletnek és az elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelvnek – kell eleget tennie, hanem mint eladó, tiszteletben kell tartania a fogyasztói jogokat is.

A személyes adatokat érintően felvetődhet, hogy a fogyasztóvédelmi rendelkezések kompatibilisek-e az uniós adatvédelmi joggal. Ahogy azt az Omnibus-irányelv leszögezi, az általános adatvédelmi rendelet sosem lehet megkérdőjelezhető e témában,¹¹⁷ az végig elsőbbséget kell, hogy élvezzen, felette áll akár a CRD, akár a DCSD irányelveknek. Az adatkezelőnek minden esetben meg kell jelölnie az adatkezelés jogalapját, és az adatkezelés alapelveit is be kell tartania. Ha az adatkezelés jogalapja a fogyasztó hozzájárulása, annak érvényességét mindenekelőtt az általános adatvédelmi rendelet szabályozza, amelynek tekintetében az Európai Adatvédelmi Testület is több állásfoglalást adott ki.¹¹⁸ Például, amikor a DCSD a fogyasztói megszüntetés szabályait tárgyalja, az semmiképp sem korlátozhatja a fogyasztónak az általános adatvédelmi rendeletben biztosított jogát, amely az adatkezeléshez adott hozzájárulás visszavonására vonatkozik (ha visszavonja, akkor a nemzeti jog tárgykörébe tartozik, hogy a vissza-

¹¹⁰ SGD (99. lj.), 2. cikk (1) bekezdés.

¹¹¹ DCSD (98. lj.), 3. cikk (1) bekezdés.

¹¹² Pl. DCSD (98. lj.), (23) preambulumbekkezdés.

¹¹³ DCSD (98. lj.), 3. cikk (1) bekezdés.

¹¹⁴ DCSD (98. lj.), (25) preambulumbekkezdés.

¹¹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2002/58/EK irányelve (2002. július 12.) az elektronikus hírközlési ágazatban a személyes adatok kezeléséről, feldolgozásáról és a magánélet védelméről („elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelv”), 2022. 07. 12., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A32002L0058> (letöltés: 2022. 10. 15.).

¹¹⁶ DCSD (98. lj.), 2. cikk (5) és (25) preambulumbekkezdés.

¹¹⁷ Omnibus (6. lj.), (33) preambulumbekkezdés.

¹¹⁸ Lásd pl. 5/20 iránymutatást az (EU) 2016/679 rendelet szerinti hozzájárulásról, European Data Protection Board: Guidelines 05/2020 on consent under Regulation 2016/679, 2020. 05. 04., https://edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_guidelines_202005_consent_en.pdf (letöltés: 2022. 10. 15.): „The EDPS warns against any new provision introducing the idea that people can pay with their data the same way as they do with money. Fundamental rights such as the right to the protection of personal data cannot be not be reduced to simple consumer interests, and personal data cannot be considered as a mere commodity.” (3. oldal); „personal data cannot be compared to a price, or money. Personal information is related to a fundamental right and cannot be considered as a commodity” (7. oldal, 14. pont). Nem véletlen a CRD és a DCSD szóhasználata, amely következetesen a „vételarat fizet” vagy angolul a „pay” szót alkalmazza, amíg a személyes adatokkal összefüggésben a „szolgáltató” vagy az angol „provide” kifejezés jelenik meg.

vonásnak milyen következményei lesznek a szerződésre nézve¹¹⁹).

Egy másik érzékeny téma, hogy vajon beszélhetünk-e személyes adattal fizetésről, miközben a személyes adatokhoz fűződő vélelem alapjog, amely nem tekinthető árucikknek, ahogy ezt a DCSD (24) preambulumbekzdése is rögzíti, maximálisan tekintetbe véve az uniós adatvédelmi testület 4/2017. számú állásfoglalását.¹²⁰

A CDR kifejezetten rendelkezik arról, hogy a kereskedőnek a teljes árról informálnia kell a fogyasztót, arról viszont nem szól, hogy ha a fogyasztó személyes adatokat ad át, akkor e körben mire kell kiterjednie a tájékoztatásnak – e körben továbbra is az általános adatvédelmi rendelet fog eligazítást adni: milyen jogalapon, milyen célokra történik az adatgyűjtés. Ezen eladói tájékoztatás elmaradása továbbá véleményem szerint megsértheti a CDR 6. cikk (1) bekezdés a) pontját is, amely általánosságban írja, hogy a kereskedő köteles az áru vagy szolgáltatás lényeges tulajdonságáról tájékoztatást adni.

Az adat fizetőeszközként történő elismerése hiányában az UCPD Mellékletének 20. pontja¹²¹ sem felhívható akkor, amikor a fogyasztó a digitális szolgáltatáshoz vagy tartalomhoz kizárólag a személyes adatai szolgáltatásával jut hozzá. A UCPD ettől még alkalmazható lehet azokra a kereskedelmi gyakorlatokra, ahol a digitális szolgáltatásért vagy digitális tartalomért cserébe a fogyasztó személyes adatokat ad át, hiszen a kereskedő az adatgyűjtést érintően is tanúsíthat tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatot.¹²²

9.3. A teljesítés szerződésszerűsége

A DCSD célja az volt, hogy a digitális szolgáltatásokra és a digitális tartalomra irányuló fogyasztói szerződések esetén – szerződésszerű teljesítés

hiányában – a hibás teljesítésnél a fogyasztónak legyen lehetősége a jogérvényesítésre. A következőkben kizárólag a digitális környezettel kapcsolatos sajátosságokra térek ki.

A teljesítés szerződésszerűségének értékeléséhez az irányelv szubjektív és objektív követelményeket sorol fel, ahol szubjektív követelményt jelent az, ami a fogyasztó és kereskedő közötti kapcsolatból ered, és objektív követelmény az az elem, ami csak közvetetten mint a fogyasztó észszerű elvárása jelenik meg a szerződésben.¹²³

A szubjektív elemek közül a DCSD-ben (és az SGD-ben is) első helyen szerepel a szerződésben foglalt leírásnak, jellemzőknek való megfelelés, mint pl. a nyelv, a képfelbontás, az interoperabilitás, amely biztosítja, hogy a termék képes-e, és ha igen, milyen mértékben képes más hardverrel vagy szoftverrel együttműködni, kompatibilitás más eszközökkel, a funkcionalitás, amely a digitális szolgáltatás vagy tartalom lehetséges felhasználásának módjaira utalás.

A digitális környezet folyamatos változása miatt felértékelődik a frissítések jelentősége, a változásokhoz való alkalmazkodni tudás, amely szintén a szerződésszerű teljesítés egyik – szubjektív – követelménye. Digitális szolgáltatások, tartalmak felhasználóiként rendszeresen kapunk üzeneteket, amelyek a frissítések elérhetőségére hívják fel a figyelmet. Vajon meddig terjed az eladó, és honnan kezdődik a felhasználó felelőssége? (A DCSD és az SGD egyformán szabályozza e kérdést.) A szabályozás kiindulópontja, hogy a fogyasztó jogosan várhatja el, hogy a digitális elemet tartalmazó áru, a digitális szolgáltatás vagy tartalom észszerű ideig megfelelő legyen, amely idő alatt a kereskedőnek biztosítani kell a frissítéseket annak érdekében, hogy a digitális szolgáltatás vagy tartalom szerződésszerű és biztonságos állapotban maradjon.¹²⁴

¹¹⁹ DCSD (98. lj.), (40) preambulumbekzdés.

¹²⁰ European Data Protection Supervisor: Opinion 4/2017 on the Proposal for a Directive on certain aspects concerning contracts for the supply of digital content, 2017. 03. 14., https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/17-03-14_opinion_digital_content_en.pdf (letöltés: 2022. 10. 15.). Ebben határozottan ellenzi, hogy a személyes adatot összehasonlítsák a pénzzel.

¹²¹ Az UCPD (14. lj.) Melléklet 20. pontja: termék „ingyenes”, „díjtalan”, „térítésmentes” vagy hasonló jelzőkkel való leírása, ha a fogyasztónak a kereskedelmi gyakorlat elfogadásának és a termék szállításának, illetve szállíttatásának elkerülhetetlen költségén felül bármit is fizetnie kell.

¹²² Lásd a 78. lj.-ben hivatkozott olasz Facebook-ügyet.

¹²³ SGD (99. lj.), 6–7. cikkek; DCSD (98. lj.), 7–8. cikkek.

¹²⁴ Az észszerűen elvárható idő egyszeri szolgáltatásoknál több tényezőtől függ (a digitális elem, szolgáltatás vagy tartalom típusától és céljától, a szerződés természetétől és körülményeitől), mondhatjuk, hogy általában addig, amíg az eladó a hibás teljesítésért felel, amíg folyamatos szolgáltatás esetén a teljes időszak alatt biztosítani kell (digitális elemekkel

A fogyasztó nem köteles a frissítések telepítésére, de ha nem teszi meg, nem várhatja el, hogy az áru szerződésszerű maradjon. Az eladónak azonban mindenképp tájékoztatási kötelezettsége áll fenn arra vonatkozóan, hogy a szerződésszerűség megőrzéséhez szükséges frissítések elérhetőek, és a telepítés elmaradása negatív következményekkel járhat.¹²⁵ A DCSD szerint a felek megállapodhatnak abban, hogy a kereskedő nem, vagy csak rövidebb ideig köteles frissítéseket biztosítani, azonban az ilyen jellegű megállapodás csak akkor érvényes, ha a fogyasztó ehhez kifejezetten és külön hozzájárul, azaz egy ÁSZF-be foglalt mondat nem lesz elfogadható.

A digitális fogyasztóvédelem erősen támaszkodik az adatvédelmi szabályokra. Az irányelvek többször utalnak is erre a szinergiára azzal, hogy hangsúlyozzák az adatvédelem elsőbbségét. Előfordulhat az az eset, hogy egy hibás teljesítés egyben az uniós adatvédelmi szabályokat (itt elsősorban az általános adatvédelmi rendeletre gondolva) is sérti, és indokolt lehet a fellépés mind a fogyasztóvédelem, mind az adatvédelem égíse alatt. Az általános adatvédelmi rendelet előírja az adattakarékosság elvét, valamint a beépített és alapértelmezett adatvédelmet mint adatkezelőkkel szembeni elvárást. Ezen elvek megsértése akár hibás teljesítést is megvalósíthat az eset körülményeitől függően. Ilyen eset állhat fenn, ha egy adattitkosító szoftverből nem lenne beépítetten a személyes adatok jogosulatlan hozzáférése elleni védelem, vagy egy online áruháznál a kereskedő nem alkalmazna olyan biztonsági intézkedéseket, amelyek megakadályozzák, hogy online fizetésnél a fogyasztó bankkártyaadatát támadás érje, holott ez észszerűen elvárható a kereskedőtől, ahogyan más hasonló webáruházaktól is.¹²⁶

9.4. Az eladó felelőssége

Az eladó 2 évig – folyamatos szolgáltatás esetén a teljesítés során végig – felelősséggel tartozik a digitális szolgáltatás vagy tartalom hibás teljesíté-

séért.¹²⁷ Ha a hiba az egyszeri vagy egyedi szolgáltatási cselekmények sorozatának szolgáltatásánál a szolgáltatás időpontjától egy éven belül jelentkezik, az eladónak kell bizonyítania, hogy szolgáltatása a teljesítés időpontjában szerződésszerű volt. Folyamatos szolgáltatásnál (ideértve a digitális elemet tartalmazó áruk esetén folyamatosan vállalt digitális szolgáltatás vagy tartalom nyújtását is¹²⁸) a teljes szolgáltatás alatt az eladóra hárul annak bizonyítása, hogy szerződésszerű a szolgáltatása. De ha bizonyítani tudja, hogy a fogyasztó digitális környezete nem kompatibilis a digitális szolgáltatás vagy tartalom műszaki követelményeivel, és erről a szerződéskötést megelőzően világos és érthető tájékoztatást adott, mentesül a felelősség alól.¹²⁹

Hibás teljesítés esetén a fogyasztó elsősorban kijavítást vagy kicserélést kérhet. Áruk adásvétele esetén másodsorban árcsökkentésre tarthat igényt, de ez az opció nem működik akkor, ha a fogyasztó kizárólag személyes adatait adja át a szolgáltatásért cserébe. Végző eszközként a szerződés megszüntetése kérhető. Általában ez csak jelentős hiba esetén állhat fenn lehetőségként, kivéve a személyes adatok átadása esetén, amikor az árcsökkentés amúgy sem játszhat szerepet.¹³⁰ Amennyiben a szerződés megszüntetésére kerül sor, az eladónak – a fogyasztó kérésére – ingyenesen rendelkezésre kell bocsátania a fogyasztó által előállított tartalmat (a személyes adatain túl a szolgáltatással előállított tartalomról van itt szó).¹³¹

10. Összefoglalás

Az Omnibus-irányelvvel megjelent újítások alig fél éve hatályosak, és a digitális szolgáltatások fogyasztói szerződés alá sorolása is csak háromgyed éve lett rögzítve. Lassanként várhatóak az első olyan ügyek, ahol az egyes fogyasztóvédelmi hatóságok vagy a bíróságok jogalkalmazásában sor kerül jogsértések megállapítására, a jogszabálymódosítások gyakorlati értelmezésére. 2022. október 19-én elfogadták a DSA-t, amely 2024. feb-

rendelkező árunál ez 2 évnél nem lehet kevesebb). Lásd az SGD (99. lj.), 7. cikk (3), 10. cikk (2); valamint a DCSD (98. lj.), 8. cikk (2) bekezdéseit.

¹²⁵ SGD (99. lj.), 7. cikk (4) bekezdése; valamint DCSD (98. lj.), 8. cikk (3) bekezdés.

¹²⁶ DCSD (98. lj.), (48) preambulumbekkezdés.

¹²⁷ SGD (99. lj.), 10. cikk (2) bekezdés; DCSD (98. lj.), 11. cikk (2) és (3) bekezdés.

¹²⁸ SGD (99. lj.), 11. cikk (3) bekezdés.

¹²⁹ DCSD (98. lj.), 12. cikk (2)–(4) bekezdések.

¹³⁰ SGD (99. lj.), 14. cikk; DCSD (98. lj.), 14. cikk.

¹³¹ DCSD (98. lj.), 16. cikk.

ruár 17-étől közvetlen alkalmazandó lesz,¹³² újabb kihívások elé állítva mind a magánszektor, mind a hatósági szerveket. A digitális világban a fogyasztó- és az adatvédelem (valamint, nem utolsósorban, de jelen tanulmányban nem érintetten: a versenyjog) együtt, egymást támogatva tudna hatékony védelmet jelenteni a fogyasztó számára, azonban a hatékony jogalkalmazás nélkül ennek aligha tudnak eleget tenni. A tanulmányban bemutatott jogszabály-módosítások, újítások kapcsán elmondhatjuk, hogy van még hova fejlődni. Mi lenne, ha a fogyasztóknak megadtna az a választás, hogy ne legyenek nyomon követhetőek, akár azon az áron, hogy az online közvetítésért vagy platformszolgáltatásért ők maguk is díjat fizessenek, és nem „ingyen” kapják meg? Mi

lenne, ha a mesterséges intelligencia nemcsak a nyomon követésre és fogyasztói profilozásra terjedne el, hanem ezen tevékenységek elleni védelemre is? A hatóságok nemcsak a jogsértések feltárásában, hanem a fogyasztók tájékoztatásában és oktatásában is hangsúlyosabb szerepet vállalhatnának, és iránymutatásokkal értethetnék meg a fogyasztókkal, hogy az online világban is mindennek van vagy lehet következménye, még ha az nem is látszik egyből, csak talán később, amikor egyszer csak visszautasítják hitelkérelmüket, vagy emiatt vásárolnak olyan dolgot, ami amúgy nem is került volna látászögükbe. Mindenesetre 2022 jelentős évnek mondható a digitális fogyasztóvédelmi szabályok megalkotásában.

¹³² Elképzelhető, hogy az online óriásplatformra vagy a nagyon népszerű online keresőprogramokra már ezt megelőzően is alkalmazandóak lesznek az előírások – lásd DSA (7. lj.), 92. cikk.

Buránszki Judit¹



A Törvényszék T-227/21. számú, Illumina kontra Bizottság ügyben született ítélete

Judgment of the General Court in Case T-227/21 Illumina v European Commission

Abstract: On July 13, 2022, the EU General Court delivered its judgement in Case T-227/21., Illumina, Inc. v European Commission. In its judgement, the General Court concludes that an EU Member State may refer a merger case to the European Commission under Article 22 of the EU Merger Regulation 139/2004 (“EUMR”) even if the case does not fall within the scope of that Member State’s national merger regime. With this ruling the General Court approved the Commission’s approach to rely on Article 22 EUMR in order to catch so-called “killer acquisitions”. This paper summarizes the main findings of the judgement and raises some questions about the practical implementation.

Tárgyszavak: összefonódás-ellenőrzés, Fúziós Rendelet 22. cikke, Illumina/Grail-ügy, nem bejelentésköteles ügyek áttétele

Keywords: merger control, Article 22 of the EU Merger Regulation, Illumina/Grail case, case referral of non-notifiable mergers

A piacok digitalizációja, az innováció egyre jelentősebb szerepe bizonyos szektorokban új kihívások elé állítja a versenyhatóságokat. Az elmúlt néhány évben széles körű viták folytak annak kapcsán, hogy a versenyhatóságok miként tudnának hatékonyan fellépni azon összefonódásokkal szemben, amelyek bár negatív hatással lehetnek a versenyre, azonban nem teljesítik a hagyományos, a vállalkozások árbevételéhez kötődő küszöbszámokat, és ezért, bejelentési kötelezettség hiányában, nem képezik versenyhatósági vizsgálat tárgyát. Az Európai Bizottság („Bizottság”) maga is hosszú ideje keresi a választ ezekre az irányokra. Ezen útkeresés fontos mérföldkőhöz érkezett 2020 szeptemberében, amikor Margarethe Vestager az

Európai Bizottság versenyügyekért felelős biztosa az International Bar Association éves versenyjogi konferenciáján elhangzott beszédében² bejelentette, hogy a Bizottság új megközelítést fog alkalmazni, a vállalkozások összefonódásának ellenőrzéséről szóló 139/2004/EK tanácsi rendelet („Fúziós Rendelet”) 22. cikkével kapcsolatos áttételek tekintetében, és azt tervezi, hogy olyan ügyek esetében, amelyek jelentős hatással lehetnek a versenyre, akkor is elfogadja a tagállamoktól az áttétel iránti kérelmet, amennyiben a tagállam nem rendelkezik joghatósággal az összefonódás megvizsgálására.

A szavakat nagyon gyorsan tettek is követték, és a Bizottság 2021. március 31-én közzé is tette iránymutatását,³ majd 2021. április 19-én be-

¹ Irodavezető, Fúziós Iroda, Gazdasági Versenyhivatal, e-mail: buranszki.judit@gvh.hu.

² Lásd European Commission: The future of EU merger control. International Bar Association 24th Annual Competition Conference, Speech, 2020. 09. 11., https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/vestager/announcements/future-eu-merger-control_en (letöltés: 2022. 10. 10.).

³ Az összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkében egyes ügycategóriák vonatkozásában meghatározott ügyátvételi mechanizmus alkalmazásáról szóló bizottsági iránymutatás (2021/C 113/01., „Iránymutatás” Communication from the Commission Guidance on the application of the referral mechanism set out in Article 22 of the Merger Regulation

jelentette, hogy áttételi kérelem után az Illumina, Inc. („Illumina” vagy „Felperes”) és a Grail, Inc. („Grail”)⁴ között létrejövő összefonódás megvizsgálásáról döntött. Az Illumina/Grail összefonódás tehát az első olyan ügy, amelyben a Bizottság ezt az új megközelítést alkalmazta. Az új megközelítést a versenyjoggal foglalkozó ügyvédek többsége meglehetősen kritikusan fogadta, azzal támadva a Bizottságot, hogy jogbizonytalanságot keletkeztet az összefonódások bejelentésének eddig kiszámítható rendszere tekintetében.⁵ Talán túlzás nélkül állíthatjuk tehát, hogy a versenyjogi közösség feszült figyelemmel várta, miként dönt a Európai Unió Törvényszéke („Törvényszék”) a kérdés kapcsán, amíg végül 2022. július 13-án megszületett a T227/21. számú, Illumina kontra Bizottság ügyben az ítélet („Ítélet”)⁶. Az Ítéletben a Törvényszék a Bizottság értelmezését támogatta, ugyanakkor fontos kiemelni, hogy a döntés nem jogerős, mivel az Illumina és a Grail fellebbeztek a döntéssel szemben.

1. Jogi háttér

Mielőtt belekezdenénk az Ítélet tárgyalásába, célszerűnek tűnik röviden összefoglalni a Fúziós Rendelet áttételi mechanizmusának működését. A Fúziós Rendelet mindkét irányba lehetőséget biztosít az ügyek áttételére, azaz a Bizottság eljárhat olyan összefonódások tekintetében, amelyek nem minősülnek uniós léptékűnek,⁷ illetőleg a tagállami versenyhivatalok is eljárhatnak uniós dimenziójú ügyekben. Az áttétel azzal jár, hogy az adott összefonódás tekintetében azon fúziós rezsim szabályai alapján kell eljárni, amely alapján végül az

összefonódás vizsgálatára irányuló eljárás lefolytatásra kerül. Azaz, ha az összefonódást a Bizottság vizsgálja, akkor a Fúziós Rendelet, amíg a tagállami szintre való utalás esetén a tagállami anyagi és eljárásjogi jogok lesznek alkalmazandóak. Áttételre az összefonódás versenyhatósághoz történő bejelentését megelőzően, illetve azt követően is lehetőség van. Az áttétel iránti kérelem benyújtására jogosultak köre azonban eltérő, attól függően, hogy a kérelem benyújtására az összefonódás bejelentését megelőzően, vagy azt követően kerül sor.

Az összefonódás tagállamhoz való áttételét a bejelentés benyújtását megelőzően, a Fúziós Rendelet 4. cikk (4) bekezdése alapján az összefonódásban résztvevő felek kérelmezhetik a Bizottsághoz benyújtott indokolt kérelmükben. Az ügy tagállamhoz való áttételére akkor van lehetőség, ha az ügylet jelentős mértékben érinti a versenyt az adott tagállam különálló piacán. Ha az adott tagállami versenyhatóság 15 munkanapon belül nem ellenzi az ügy részére történő átadását, és a Bizottság is beleegyezik az áttételbe, úgy az összefonódást a feleknek a tagállami versenyhatóság részére kell bejelenteniük. Az összefonódás Bizottsághoz való bejelentését követően a Fúziós Rendelet 9. cikkének alkalmazásával van lehetőség arra, hogy a tagállami versenyhatóság az ügy részére való átadását kérje a Bizottságtól. A Bizottság valamennyi hozzá benyújtott összefonódásról értesíti a tagállami versenyhatóságokat, akik a bejelentéstől számított 15 munkanapon belül kérhetik, hogy az ügyletet a Bizottság helyett ők bírálhassák el. A Fúziós Rendelet 9. cikke alapján akkor van helye nemzeti szintre való áttételnek, ha az összefonódás azzal fenyeget,

to certain categories of cases, C/2021/1959, 2021. 03. 31., https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3A0J.C_.2021.113.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A2021%3A113%3AFULL, letöltés: 2022. 10. 10.).

⁴ A továbbiakban az Illumina és a Grail együtt „Felek”.

⁵ Lásd pl. ELKERBOUT, Ruben: New guidance on Article 22 of the European Union’s merger regulation: the end of legal certainty in merger control?, *Stek*, 2021. 04. 20., https://stek.com/en/new-guidance-on-article-22-of-the-european-unions-merger-regulation-the-end-of-legal-certainty-in-merger-control/?utm_source=Mondaq&utm_medium=syndication&utm_campaign=LinkedIn-integration (letöltés: 2022. 10. 10.), illetve Reinvention of the Dutch Clause: The European Commission Takes Merger Control Jurisdiction Over Non-Reportable Deals, *Fried Frank Antitrust & Competition Law Alert*, 2021. 04. 16., (letöltés: 2022. 10. 10.).

⁶ ECLI:EU:T:2022:447, Judgment of the General Court (Third Chamber, Extended Composition), Case T-227/21, 2022. 07. 13., <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=262846&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=460040> (letöltés: 2022. 10. 10.).

⁷ Az összefonódást az érintett vállalkozásoknak az Európai Bizottsághoz kell bejelenteniük, ha teljesülnek a Fúziós Rendelet (3. lj.) 1. cikkében meghatározott árbevételi, forgalmi küszöbszámok, így ha az összefonódásban résztvevő felek összesített világszintű forgalma meghaladja az 5 milliárd eurót, és legalább két érintett vállalkozáscsoport előző évi uniós forgalma egyenként meghaladja a 250 millió eurót, vagy ha az összefonódás nem éri el ezt a mértéket, de az összefonódásban érintett vállalkozások összevont teljes világméretű forgalma meghaladja a 2,5 milliárd eurót, és teljesülnek a Fúziós Rendelet egyéb feltételei. Mindkét esetben kivételt jelent, ha az érintett vállalkozások árbevételének több mint kétharmada ugyanazon tagállamból származik.

hogy jelentősen befolyásolja az versenyt az adott tagállam területén, egy olyan piacon, amely rendelkezik egy elkülönült piac valamennyi jellegzettségével. A Bizottságnak az áttétel tárgyában határozatban kell döntenie.

A másik irányú, azaz a tagállamtól a Bizottság felé történő áttételre is sor kerülhet a bejelentést megelőzően, illetve az összefonódás tagállamhoz való bejelentését követően is. Az összefonódással érintett vállalkozások a Fúziós Rendelet 4. cikk (5) bekezdése alapján abban az esetben kérelmezhetik az ügylet bejelentését megelőzően az összefonódás Bizottsághoz való áttételét, ha az összefonódás legalább három tagállamban teljesíti a bejelentési küszöbszámokat, és összefonódásnak minősül a Fúziós Rendelet értelmében. Utóbbi feltétel fontos, mivel – amint arra korábban utaltam – az áttételi kérelem elfogadása esetén a feleknek a Bizottsághoz kell a bejelentésüket benyújtani, és a Bizottság az eljárást a Fúziós Rendelet alkalmazásával fogja lefolytatni. A feleknek a 4. cikk (4) bekezdés szerinti áttételhez hasonlóan indokolt kérelmet kell benyújtaniuk a Bizottsághoz, amely kérelmet a Bizottság megküldi a tagállamoknak. Amennyiben a kérelem tagállamoknak való megküldését követő 15 munkanapon belül egyik érintett, azaz az összefonódás lefolytatására hatáskörrel rendelkező tagállam sem ellenzi az áttételt, akkor a Bizottság döntésében megállapítja, hogy az összefonódást úgy kell tekinteni, mintha uniós dimenziójú lenne, és az ügyletet a feleknek a Bizottsághoz kell bejelenteniük. Amennyiben egyetlen tagállam is ellenzi az áttételt, úgy az ügyletet nemzeti szinten kell bejelenteni.

Végezetül a fenti áttételi rendszert egészíti ki a Fúziós Rendelet 22. cikke szerinti áttétel lehetősége, amely rendelkezés értelmezéséről szól lényegében az Ítélet. A 22. cikk alapján egy vagy több tagállam közösen kérelmezheti a Bizottságtól olyan, a Fúziós Rendelet alapján összefonódásnak minősülő tranzakció megvizsgálását, amely nem teljesíti a Fúziós Rendelet szerinti bejelentési küszöbszámokat (azaz nem minősül uniós léptékűnek), de hatással van a tagállamok közötti kereskedelemre, és azzal fenyeget, hogy jelentősen csökkenti a versenyt az áttételt kérő tagállam vagy tagállamok területén. Áttétel iránti kérelmet a tagállam a bejelentést vagy a tranzakció tudomására hozatalát

követő 15 munkanapon belül nyújthat be. A tagállam által benyújtott áttétel iránti kérelemről a Bizottság haladéktalanul értesíti a többi tagállamot is, akiknek 15 munkanapjuk van arra, hogy csatlakozó áttételi kérelmet nyújtsanak be. Ezt követően a Bizottság 10 munkanapon belül dönt arról, hogy el kíván-e járni az ügyben. Ha e határidőn belül a Bizottság nem hoz határozatot, akkor úgy kell tekinteni, mintha a kérelemmel összhangban a vizsgálat mellett döntött volna. Az ügy Bizottság általi átvételét követően az áttételt kérő tagállamok saját nemzeti versenyjogukat nem alkalmazhatják a tranzakcióra. A 22. cikk (2) bekezdése alapján ugyanakkor arra is lehetőség van, hogy amennyiben a Bizottság egy ügylet kapcsán arra a következtetésre jut, hogy az összefonódás megfelel a 22. cikk szerinti áttétel fenti feltételeinek, akkor erről haladéktalanul tájékoztatja az érintett tagállami versenyhatóságokat és az érintett vállalkozásokat, és felhívja őket a 22. cikk szerinti áttételi kérelem benyújtásának lehetőségére. Ezen tájékoztatást követően a tagállamnak 15 munkanapjuk van arra, hogy áttétel iránti kérelem benyújtásáról döntsön. Amennyiben valamely tagállam úgy dönt, hogy áttételi kérelmet nyújt be, akkor az eljárás az előbbiekből írtak szerint zajlik le. A 22. cikk szerinti áttétel fontos joghatása továbbá, hogy amennyiben az összefonódást a vállalkozások az áttételi kérelem benyújtásáról való tájékoztatásig nem hajtották végre, akkor a tájékoztatás időpontjától kezdődően az összefonódásra alkalmazandó a Fúziós Rendelet 7. cikke szerinti végrehajtási tilalom.

A Fúziós Rendelet 22. cikke a szakirodalomban „holland klauzulaként” is ismert. A jelenlegivel megegyező rendelkezést a korábbi, a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló 4064/89/EGK-rendelet⁸ is tartalmazott, mi több, ez volt az egyetlen áttételi forma, amit a 4064/89/EGK-rendelet ismert. Az elnevezés oka, hogy a rendelkezés Hollandia kérésre került a korábbi fúziós rendeletbe, és bevezetésének indoka az volt, hogy ebben az időben számos tagállam, így Hollandia sem rendelkezett az összefonódások ellenőrzésére vonatkozó nemzeti szabályozással, ezért szükség volt egy olyan rendszerre, ami biztosította ezen nemzeti szempontból aggályos, de a korábbi fúziós rendelet szerinti küszöbszámokat nem teljesítő összefonódások ellenőrzését. A rendelkezés

⁸ A Tanács 4064/89/EGK rendelete a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről („4064/89/EGK-rendelet”), 1989. 12. 21. (hatályát veszítette 2004. 04. 30-án), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:31989R4064> (letöltés: 2022. 10. 10.).

kezdeti bevezetése óta azonban jelentősen átalakult a fúziókontroll szabályozása, ma már a legtöbb tagállam rendelkezik ilyen rendszerrel, ezért az elmúlt években a Bizottság gyakorlatában nem bátorította a tagállamokat arra, hogy olyan összefonódások megvizsgálását kérjék a Fúziós Rendelet 22. cikke alapján, amelyre a tagállamuk joghatósága alapján nem rendelkeznek joghatósággal. Csatlakozó áttételi kérelmeket ugyanakkor az elmúlt években is fogadott be a Bizottság olyan tagállamoktól is, amelyek az összefonódás megvizsgálására egyébként nem rendelkeztek joghatósággal.

2. Tények

2020. szeptember 21-én az amerikai székhelyű Illumina sajtóközleményben tájékoztatta a nyilvánosságot arról, hogy a megelőző napon megállapodott a szintén amerikai székhellyel rendelkező Grail megvásárlásáról. Az Illumina egy egészségügyi szektorban jelen lévő vállalkozás, amely többek között a genetika és génelemzés területén használatos újgenerációs eszközöket és megoldásokat kínál. A Grail egy start-up vállalkozás, amely egy olyan rákteszt kifejlesztésén dolgozik, amely lehetővé teszi több típusú rák korai szakaszban történő felismerését vérminta alapján. A Grail által fejlesztett vérteszt megköveteli az Illumina által gyártott és forgalmazott génszekventáló eszközök és megoldások használatát, azaz az érintett vállalkozások működése vertikálisan kapcsolódik egymáshoz. A Grail eredetileg az Illumina alapította, és a tranzakciót megelőzően is 14,5 százalékos kisebbségi részesedéssel rendelkezett benne.

Az összefonódást az Illumina nem jelentette be sem az Európai Bizottsághoz, sem más európai versenyhatósághoz, mivel a Grail terméke még nem került piacra, így nem rendelkezett sem Európában, sem máshol a világon árbevétellel. Az összefonódást az Illuminának az Amerikai Egyesült Államokban be kellett jelentenie a Federal Trade Commission (FTC) részére.

2020. december 7-én a Bizottsághoz panasz érkezett a fenti tranzakcióval összefüggésben. A Bizottság ezt követően részletesen meghallgatta a panaszost, a nyilvános források alapján piac3tatást végzett, továbbá konzultációt kezdeményezett négy tagállammal (Ausztriával, Németországgal, Szlovéniával és Svédországgal) az összefonódás vizsgálatára vonatkozó hatáskörük tisztázása érde-

kében. Emellett felvette a kapcsolatot az angol versenyhatósággal, a Competition and Market Authority-val („CMA”), amelyet szintén megkeresett a panaszos. A Bizottság a fentiek lefolytatása után arra a következtetésre jutott, hogy a Grailnek a versenyre gyakorolt jelentősége nincs arányban az árbevételével, azaz egy olyan tranzakcióról van szó, amelyek ellenőrzés alá vonását az Európai Bizottság versenyügyekért felelős biztosa a Bizottság prioritásai között jelölte meg a bevezetésben idézett 2020 szeptemberi beszédében.

A beszerzett adatok alapján a Bizottság 2019. február 19-én a Fúziós Rendelet 22. cikkének (2) bekezdése alapján arról tájékoztatta a tagállamokat, hogy az összefonódás megítélése szerint teljesíti a 22. cikk szerinti feltételeket, és felhívta őket áttételi kérelem benyújtására („Felhívó Levél”), továbbá tájékoztatta a Illuminát a levél kiküldéséről, valamint arról, hogy az összefonódás áttételi kérelem tárgya lehet. A francia versenyhatóság (Autorité de la concurrence) március 9-én kelt kérelmében kérte az összefonódás Bizottság általi megvizsgálását, amely kérelem benyújtásáról a Bizottság 2021. március 10-én értesítette a tagállamokat, hogy a Fúziós Rendelet rendelkezéseinek megfelelően lehetőségük van csatlakozó kérelem benyújtására. Végül öt további tagállam (Belgium, Görögország, Izland, Dánia és Norvégia) csatlakozott az áttételi kérelemhez. A Bizottság március 11-én arról is tájékoztatta az érintett vállalkozásokat, hogy a Fúziós Rendelet 22. cikkének (4) bekezdése alapján a jelen tájékoztatás megküldését követően az ügyletre vonatkozik a Fúziós Rendelet 7. bekezdése, azaz az összefonódást nem hajthatják végre („Tájékoztató Levél”).

Ahogy a bevezetésben említettem, a Bizottság ezen lépéseket követően 2021. március 31-én tette közzé a 22. cikk egyes ügycategóriák vonatkozásában meghatározott ügyáttételi mechanizmus alkalmazásáról szóló iránymutatását.⁹ A Bizottság április 19-én meghozta a francia versenyhatóság áttételi kérelmet elfogadó határozatát („Támadott Döntés”), valamint a csatlakozó áttételi kérelmeket elfogadó határozatait (a továbbiakban a Támadott Döntéssel együtt „Támadott Döntések”). A Felek keresetett nyújtottak be a Törvényszékhez, kérve a Támadott Döntések és a Tájékoztató Levél megsemmisítését.

Az áttételről való döntésnek megfelelően az összefonódást bejelentették a Bizottságnak (erre a

⁹ Iránymutatás (4. lj.).

Fúziós Rendelet alapján kötelesek voltak). Az Illumina 2021 augusztusában sajtóközleményt tett közzé arról, hogy végrehajtották az összefonódást – amelyre tekintettel a Bizottság külön eljárást¹⁰ indított annak vizsgálatára, hogy a Felek megsértették-e a Fúziós Rendelet 7. cikke szerinti végrehajtási tilalmat, és egy külön eljárásban ideiglenes intézkedést rendelt el¹¹ a Grail különállásának biztosítására, valamint az előírások betartásának ellenőrzésére ellenőrző biztost jelölt ki. A Bizottság az összefonódás bejelentését követően indult ügyben 2022. szeptember 6-án hozta meg döntését¹², amelyben az összefonódást a közös piaccal összeegyeztethetetlennek nyilvánította, azaz megtiltotta. A tiltó döntés megszületését követően a Bizottság folytatta a végrehajtási tilalom megsértése miatt indított, korábban felfüggesztett eljárását, valamint a tiltó döntésre figyelemmel új eljárást is indított a végrehajtott összefonódás káros hatásait orvosló intézkedések elfogadása érdekében.¹³ A fentiekből is kitűnik, hogy az ügy még számos érdekes kérdést vet fel (és ennek kapcsán több bírósági ítélet is várható még, hiszen az Illumina a Bizottság ideiglenes intézkedést elrendelő döntésével szemben is jogorvoslattal élt,¹⁴ valamint bejelentése szerint a Bizottságnak az összefonódást megtiltó döntésével szemben is jogorvoslattal kíván élni), jelen cikk azonban a továbbiakban csak az áttétellel kapcsolatos kérdésekre szorítkozik.

Érdeemes megjegyezni továbbá, hogy az Illumina a francia versenyhatóság által benyújtott áttétel iránti kérelmet, illetve a holland versenyhatóság csatlakozó áttételi kérelmét is megtámadta a nemzeti bíróságok előtt. Keresetét – bár különböző

jogalapon – mindkét bíróság elutasította. A közgazdasági jogviták elbírálására Franciaországban hatáskörrel rendelkező Conseil d'Etat arra hivatkozva utasította el az Illumina keresetét, hogy a francia versenyhatóság áttételi kérelme nem választható el a Bizottság által végzett felülvizsgálatól, amely eljárásban született döntések jogszerűségének a megítélése az Európai Unió Bíróságának („Bíróság”) kizárólagos ellenőrzése alá tartozik. Ebből következően álláspontja szerint a – felekre gyakorolt hatásaitól függetlenül – a Conseil d'Etat nem jogosult elbírálni az ilyen kérelemmel szembeni kifogást.¹⁵ Ezzel szemben a holland bíróság érdemben is foglalkozott annak kérdésével, hogy holland versenyhatóság jogosult volt-e a Fúziós Rendelet 22. cikke alapján áttételi kérelmet benyújtani a Bizottsághoz olyan ügyben, amely egyébként a holland versenytörvény alapján nem minősül bejelentésköteles összefonódásnak. A bíróság ítéletében megerősítette a Bizottság jogértelmezését a kérdés kapcsán, és jogszerűnek tekintette a csatlakozó áttételi kérelem benyújtását a holland versenyhatóság részéről.¹⁶

3. A jogvita

Ítéletében tehát a Törvényszéknek arra a kérdésre kellett választ adnia, hogy kérelmezheti-e a tagállam olyan összefonódás vizsgálatát a Bizottságtól, amelynek ellenőrzésére saját maga nem rendelkezik hatáskörrel. Mielőtt rátérnénk a Bíróság ítéletének ezen érdemi részének ismertetésére, röviden érdemes kitérni néhány eljárásjogi kérdésre is.

¹⁰ M.10483. sz. eljárás (https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=2_M_10483, letöltés: 2022. 10. 10.).

¹¹ M.10493. sz. eljárás (https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=2_M_10493, letöltés: 2022. 10. 10.).

¹² M.10188. sz. eljárás (https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=2_M_10188, letöltés: 2022. 10. 10.).

¹³ M.10938. sz. eljárás (https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=2_M_10938, letöltés: 2022. 10. 10.).

¹⁴ T-755/21. sz. ügy (Action brought on 1 December 2021 – Illumina/Commission (Case T-755/21), <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=252719&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=470354>, letöltés: 2022. 10. 10.).

¹⁵ GOTTLIEB, Cleary: The Conseil d'Etat Holds That It Is Not Competent To Hear an Objection Against an FCA's Referral of a Merger to the Commission, Cleary Antitrust Watch, 2021. 04. 01., <https://www.clearyantitrustwatch.com/2021/04/the-conseil-detat-holds-that-it-is-not-competent-to-hear-an-objection-against-an-fcas-referral-of-a-merger-to-the-commission/> (letöltés: 2022. 10. 10.).

¹⁶ Concurrences: The Court of the Hague decides not to ban the Dutch Competition Authority from joining the referral ewquest launched by the French Competition Authority (Illumina / Grail), 2021. 03. 31., <https://www.concurrences.com/en/bulletin/news-issues/march-2021/the-court-of-the-hague-decides-not-to-ban-the-dutch-competition-authority-from> (letöltés: 2022. 10. 10.).

3.1. Eljárásjogi kérdések

3.1.1. Beavatkozás

A perbe az Illumina pernyertessége érdekében való belépés okán a Grail és az amerikai Computer & Communications Industry Association („CCIA”) is beavatkozási kérelmet nyújtott be. Amíg a Grail beavatkozási státuszát a Bizottság megalapozottnak találta, és engedélyezte számára a beavatkozást, addig a CCIA kérelmét elutasította, mivel a Törvényszék szerint nem volt igazolható közvetlen érdekeltisége¹⁷.

A Grail eljárásjogi helyzete az eljárás során további kérdéseket is felvetett. Azt követően ugyanis, hogy a Felperes arról tájékoztatta a Törvényszéket, hogy végrehajtotta az összefonódást, és a Grail bejelentette a jogutódlást,¹⁸ a Bizottság – arra hivatkozva, hogy az összefonódás végrehajtását követően a Grail és az Illumina érdekei immár nyilvánvalóan azonosak, ezért mind jogi, mind gazdasági értelemben céltalanná vált a beavatkozás – kérte a Grail beavatkozási státuszának visszavonását. A Törvényszék azonban elutasította a kérelmet, arra hivatkozva, hogy bár a jogutódlást követően a Felperes a Grail egyedüli irányítójának minősül, ugyanakkor ez nem változtat azon a tényen, hogy továbbra is önálló jogi személy maradt, és így, mint az összefonódás másik érintettjének, továbbra is fennáll az érdekeltisége az ügy kimenete tekintetében.¹⁹

3.1.2. Elfogadhatóság

Az Ítéletben a Törvényszék annak vizsgálatára is kitért, hogy a Tájékoztató Levél, valamint a Támadott Döntések önálló jogorvoslattal támadható döntésnek minősülnek-e. A Bizottság és a görög versenyhatóság álláspontja szerint ugyanis a felperes által támadott aktusok (Tájékoztató Levél, Támadott Döntések) olyan előkészítő aktusoknak minősülnek, amelyek jogellenessége csak az összefonódásról döntő végleges határozat ellen benyújtott kereset keretében vethető fel, így álláspontjuk szerint a kereset elfogadhatatlan, és azt el kell utasítani. A Törvényszék az Ítéletben emlékeztetett arra, hogy az ítélezési gyakorlat alapján, jogi formájától függetlenül, megtámadható jogi aktus-

nak minősül az uniós intézmények által elfogadott minden olyan rendelkezés, ami kötelező joghatások kiváltására irányul. Azt, hogy egy döntés kötelező joghatások kiváltására irányul-e, olyan objektív kritériumok alapján kell megítélni, mint az aktus tartalma, elfogadásának körülményei, valamint az aktust elfogadó intézmény hatásköre. Továbbá, ha a döntés megsemmisítésére természetes vagy jogi személy hivatkozik, akkor szükséges annak alátámasztása is, hogy az elfogadott aktus a felperes jogi érdekét érinti, jelentősen módosítja vagy helyzetét.²⁰

A Törvényszék az Ítéletben megállapította, hogy a Támadott Döntés formáját tekintve a Bizottság határozata, azaz a jogalkotó célja egyértelműen az volt, hogy a Bizottság döntése kötelező érvényű jogi aktus formájában kerüljön elfogadásra, sőt arról is rendelkezett, hogy amennyiben a Bizottság elmulasztaná a döntés határidőben való meghozatalát, akkor úgy kell tekinteni, mintha a Bizottság az áttétel elfogadásáról határozott volna. Ami pedig az elfogadás körülményeit illeti, a Törvényszék az Ítéletben kiemelte, hogy a 22. cikkel kapcsolatos eljárás lefolytatása elkülönül a Bizottságnak az összefonódás hatásait vizsgáló eljárásától. A Támadott Döntés az érintett összefonódásra vonatkozó jogrendszer megváltozását vonta maga után, ami a Fellekre nézve nem vitathatóan azzal a következménnyel járt, hogy összefonódásukra innentől kezdve alkalmazandók voltak a Fúziós Rendelet szerinti korlátozások és szankciók, így többek között a 7. cikk szerinti végrehajtási tilalom is. A Támadott Döntés hiányában a Bizottságnak nem lett volna joghatósága az összefonódás vizsgálatára, az összefonódás az Unión belül azonnal végrehajtható lett volna. Következésképpen „a vizsgálati eljárást befejező határozattal szemben benyújtott megsemmisítés iránti kereset nem tenné lehetővé a szóban forgó összefonódás végrehajtásában az e felfüggesztési kötelezettség tiszteletben tartásából adódó késedelem következményeinek a megszüntetését. A megtámadott határozatok tehát megsemmisítés iránti kereset tárgyát kell, hogy képezhessék.”²¹

Ami a Támadott Döntés előkészítő jellegét illeti, a Törvényszék kifejtette, hogy a Támadott Döntés

¹⁷ Lásd a Törvényszék 2021. október 6-án kelt végzését, Order of the President of the Third Chamber (Extended composition) of the General Court, case T-227/21, 2021. 10. 06., <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=247287&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2145202> (letöltés: 2022. 10. 10.).

¹⁸ Az összefonódással érintett Grail Inc. az összefonódás végrehajtását követően átalakult a Grail LLC-vé, amely az Illumina egyszemélyi irányítása alatt álló vállalkozás.

¹⁹ Ítélet (6. lj.), 58. pont. ²⁰ Ítélet (6. lj.), 63–65. pontok. ²¹ Ítélet (6. lj.), 75. pont.

nem más, mint a Bizottság 22. cikkel kapcsolatos eljárást lezáró döntése, amelyben a Bizottság elismeri saját hatáskörét a szóban forgó összefonódás vizsgálatára, amely döntés a Bizottság végleges és indokolt álláspontját tartalmazza az adott kérdéssel összefüggésben. E tekintetben tehát megalapozatlanul hivatkozott a Bizottság és a görög versenyhatóság a Fúziós Rendelet 6. cikk (1) bekezdés c) pontja szerinti döntéssel való analógiára. Utóbbi döntés – amely során a Bizottság az összefonódás hatásai esetében a részletes eljárás megindításáról dönt – ugyanis nem vitathatóan a Bizottság előzetes érzékelését tartalmazza az összefonódás hatásai kapcsán, ezzel szemben a Támadott Döntés egy végleges döntés, és a 22. cikk szerinti feltételek értékelése ezt követően már nem formális része az ügy érdemi vizsgálatának.²²

A fentiekkel szemben a Tájékoztató Levél – bár a végrehajtási tilalom tekintetében ideiglenes helyzetet teremt, hiszen ezen időponttól kezdődően vonatkozik a végrehajtási tilalom az összefonódásra – nem tekinthető végleges aktusnak. Ugyanis, ha végül nem kerül sor áttételre, akkor az összefonódás végrehajtható. Ez természetesen csak akkor igaz, ha e vonatkozó nemzeti jog egyébként nem tartalmaz a végrehajtási tilalomra vonatkozó rendelkezést, vagy – mint a jelen esetben – alkalmazandó nemzeti jog nincs is. Azaz a Tájékoztató Levél az „összefonódást nem véglegesen, hanem csupán ideiglenesen, az áttételről szóló esetleges határozat hatékony érvényesülésének megőrzése érdekében vonja az említett kötelezettség hatálya alá”.²³ Ebből a szempontból pedig a Tájékoztató Levél a Támadott Döntést előkészítő, közbenső döntésnek tekinthető, azaz az e levelet érvénytelené tevő esetleges jogsértésekre a Támadott Döntés jogellenességének alátámasztása körében lehet hivatkozni.

Azaz a Törvényszék Ítéletében a Támadott Döntés tekintetében elfogadhatónak tekintette a keresetet, ugyanakkor elfogadhatatlannak a Tájékoztató Levél vonatkozásában.

3.2. Az ügy érdemére vonatkozó döntés

A Felperes keresetének alátámasztására három jogalapra hivatkozott.²⁴ Az első jogalap szerint a Bizottság a Fúziós Rendelet 22. cikke alapján nem rendelkezik hatáskörrel arra, hogy olyan

összefonódás tekintetében indítson eljárást, amelynek vizsgálatára a kérelmező tagállam nem jogosult az összefonódások ellenőrzésére vonatkozó saját nemzeti joga szerint. A második jogalap arra vonatkozik, hogy az áttételi kérelem elkésett, továbbá, hogy a Bizottság késlekedett a Felhívó Levél kiküldésével, amely sérti a jogbiztonság elvét és a jóhiszemű ügyintézéshez való jogot. A harmadik jogalap tekintetében pedig a Felperes azt kifogásolta, hogy a Bizottság eljárása sérti a jogbiztonság és a bizalomvédelem (jogos elvárás) alapelvét, tekintettel arra, hogy a Bizottság versenypolitikáért felelős tagja beszédében maga is hangsúlyozta, hogy a Bizottság gyakorlata nem fog megváltozni addig, amíg az új iránymutatás elfogadásra nem kerül.

3.2.1. Az első jogalapról

E jogalappal összefüggésben a Felperes és a Grail arra hivatkozott, hogy a Bizottság tévesen értelmezte a Fúziós Rendelet 22. cikkét. A 22. cikk bevezetését követő változások után – ti., hogy jelenleg Luxemburg kivételével valamennyi tagállam rendelkezik az összefonódások ellenőrzésére vonatkozó nemzeti szabályozással – a rendelkezés fennmaradó célja álláspontjuk szerint csak a saját fúziós rezsimmel nem rendelkező tagállamok esetében teszi lehetővé, hogy olyan összefonódások tekintetében nyújtsanak be áttétel iránti kérelmet, amelyek vizsgálatára nem rendelkeznek hatáskörrel. Azok a tagállamok viszont, amelyek saját jogszabályokat fogadtak el az összefonódások ellenőrzésére, meghatározták azokat a körülményeket, amelyek teljesülése esetében indokoltnak tartják összefonódásuk ellenőrzését, így nem szükséges, hogy helyettük a Bizottság járjon el, hiszen érdekei kellően védettek. Emellett álláspontjuk szerint a Bizottság értelmezése összeegyeztethetetlen a Fúziós Rendelet több célkitűzésével, továbbá a jogbiztonság, a szubszidiaritás és az arányosság elvével is ellentétes.

A Törvényszéknek tehát a jogalap kapcsán abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a Fúziós rendelet 22. cikkének (1) bekezdése értelmében a Bizottság rendelkezik-e hatáskörrel az összefonódás vizsgálatára, ha az áttétel iránti kérelmet olyan tagállam nyújtotta be, amely rendelkezik nemzeti fúziós rezsimmel, de az összefonódás nem tartozik e tagállami szabályozás hatálya alá.

²² Ítélet (6. lj.), 77. pont. ²³ Ítélet (6. lj.), 79. pont.

²⁴ A kereset eredetileg egy negyedik, ténybeli és értékelési hibákkal összefüggő jogalapot is tartalmazott, ezt azonban a Fellek a gyorsított eljárás engedélyezésekor elvetették.

A Törvényszék az első jogalappal összefüggésben először a vitatott rendelkezés nyelvtani, szó szerinti értelmezését végezte el. Ennek kapcsán megállapította, hogy a Fúziós Rendelet 22. cikkének (1) bekezdése négy kumulatív feltételhez köti egy összefonódás Bizottsághoz történő áttételének engedélyezését. Először is az összefonódás vizsgálatát egy vagy több tagállam kérelmezheti. Másodszor az érintett tranzakciónak a Fúziós Rendelet 3. cikke szerint olyan összefonódásnak kell minősülnie, amely nem teljesíti a Fúziós Rendelet szerinti küszöbszámokat (azaz nem minősül uniós léptékűnek). Harmadszor az összefonódásnak hatással kell lennie tagállamok közötti kereskedelemre. Amíg a negyedik feltétel az, hogy az összefonódásnak azzal kell fenyegetnie, hogy jelentősen csökkenti a versenyt az áttételt kérő tagállam vagy tagállamok területén.

A rendelkezés szövege ezen kívül további feltételeket, így olyan követelményt nem tartalmaz, hogy az összefonódásnak a tagállam joghatósága alá kell tartoznia, vagy hogy az áttételt kérő tagállamnak rendelkeznie kell egyáltalán valamilyen fúziós rezsimmel. Azaz a Törvényszék szerint a Felperes és a Grail álláspontjával ellentétben a rendelkezés szövegéből nem olvasható ki olyan további feltétel, hogy az áttételt kérő tagállamnak magának is rendelkeznie kellene az összefonódás vizsgálatára joghatósággal, különösen mivel a Fúziós Rendelet semmilyen megkülönböztetést nem tartalmaz arra nézve, hogy az áttételt kérő tagállam rendelkezik-e saját fúziós rezsimmel vagy sem, sőt a rendelkezésben szereplő „bármely összefonódás» kifejezés arra utal, hogy »egy összefonódás az összefonódások ellenőrzésére vonatkozó nemzeti szabályozás létezésétől vagy hatályától függetlenül áttehető, amennyiben a (...) kumulatív feltételek teljesülnek».²⁵ Mindezek alapján a Törvényszék szerint a szó szerinti értelmezés arra utal, hogy a 26. cikk (1) bekezdése szerinti áttétel iránti kérelem benyújtásának nem feltétele, hogy a tagállam hatáskörrel rendelkezzen az összefonódás vizsgálatára.

A történeti értelmezés kapcsán a Törvényszék ítéletében kiemelte, hogy bár nem vitatott, hogy a 4064/89/EGK-rendelet elfogadásakor a 22. cikk szerinti áttételi mechanizmus többek között azt a célt szolgálta, hogy lehetővé tegye a saját összefonódás-ellenőrzési rendszerrel nem rendelkező tagállamok számára, hogy a Bizottságtól olyan össze-

fonódások vizsgálatát kérjék, amelyek a verseny csökkenésével fenyegetnek, azonban a Törvényszék megjegyezte, hogy a rendelkezés alkalmazása az elfogadás idején sem korlátozódott kizárólag azokra a tagállamokra, amelyek nem rendelkeztek joghatósággal, hiszen a szöveg már ekkoriban is a bármely tagállam kifejezést tartalmazta.²⁶ Az természetesen nem vitatható, hogy a tagállami fúziós rezsim bevezetésével a 22. cikk alkalmazásának terepe kétségkívül megváltozott. Azaz az összefonódások ellenőrzésére vonatkozó nemzeti szabályok elfogadásával jellemzően olyan összefonódásokat érintettek, amelyek valamilyen határon átnyúló hatással rendelkeztek, elkerülve a párhuzamos jogalkalmazás nehézségeit, és lehetővé téve megfelelőbb beavatkozások elfogadását. Nem szabad elfejtenünk, hogy időközben létrejött az egységes piac, amely új kihívások elé állította a versenyhatóságokat is, hiszen egyre gyakoribbá vált, hogy az összefonódások határon átnyúló hatásokkal rendelkezzenek. Azonban a Törvényszék ítéletében kiemelte, hogy a Felperes és a Grail érveivel ellentétben a Fúziós Rendeletnek az áttételi rendszerrel kapcsolatos célkitűzései, így az „egyablakos ügyintézés», a párhuzamos vizsgálatok elkerülése, valamint az összefonódás legmegfelelőbb helyzetben lévő versenyhatóság általi ebírásása nem zárják, hanem megerősítik egymást. A 22. cikk szerinti áttételi mechanizmussal „ugyanis a jogalkotó szándéka az volt, hogy megerősítse a közösségi versenyjog alkalmazását a határokon átnyúló hatásokkal járó ügyletekre, biztosítsa az egyablakos ügyintézés elvét, és megoldja a többszörös bejelentések problémáját».²⁷ A Törvényszék ítéletében emlékezett továbbá arra is, hogy Fúziós Rendelet elfogadását megelőzően, annak korábbi tervezete tartalmazott olyan elképzelést, hogy a 22. cikk szerinti áttételt három, az összefonódás vizsgálatára hatáskörrel rendelkező tagállam kérelmezheti, azonban ez végül elvetésre került, és a 4. cikk (5) bekezdésében jelent meg annak feltételeként, hogy a vállalkozások milyen esetben kérhetik, hogy összefonódásukat a tagállami versenyhatóságok helyett a Bizottság vizsgálja meg. A 22. cikk szövegébe ugyanakkor ilyen megszorítás vagy bármilyen más megszorítás végül nem került be. Mindezek alapján a Törvényszék szerint a rendelkezés történeti értelmezése is arra az eredményre vezet, hogy a 22. cikk szerinti áttételi kérelem benyújtásának nem feltétele, hogy a tagállam rendelkezzen az ösz-

²⁵ Ítélet (7. lj.), 91. pont. ²⁶ Ítélet (7. lj.), 98. pont. ²⁷ Ítélet (6. lj.), 103. pont.

szefonódás vizsgálatára vonatkozó hatáskörrel, sőt „inkább azt erősíti meg, hogy a 139/2004-rendelet 22. cikke (1) bekezdésének első albekezdése lehetővé teszi a tagállam számára, hogy az összefonódások ellenőrzésére vonatkozó nemzeti szabályozásának hatályától függetlenül a Bizottsághoz áttegye azokat az összefonódásokat, amelyek nem érik el az e rendelet 1. cikkében meghatározott forgalmi küszöbértékeket, de amelyek valószínűleg jelentős határokon átnyúló hatásokkal járnak”.²⁸

A kontextuális, rendszertani értelmezés során a Törvényszék kiemelte, hogy mind a 4. cikk (5) bekezdése, mind pedig a 22. cikk esetében olyan összefonódások vizsgálatára kerül sor a Bizottság részéről, amelyek nem teljesítik a Fúziós Rendeletben meghatározott küszöbszámokat. Ezek esetében tehát az összefonódások vizsgálatára nem valamely küszöbszám teljesülése, hanem egyéb, a Fúziós Rendeletben nevesített feltételek teljesülése esetén kerül sor. Ugyanakkor az áttétel elfogadhatóságára vonatkozó feltételek teljesen eltérőek a két rendelkezés esetében. Mert amíg a 4. cikk (5) bekezdése esetében a rendelkezés feltételként kifejezetten nevesíti, hogy az összefonódás legalább három tagállamban bejelentésköteles összefonódásnak minősüljön, addig a 22. cikk ilyen feltételt nem tartalmaz. Ez az eltérés pedig Törvényszék szerint azon alapul, hogy a 22. cikk szerinti áttételek esetében a jogalkotó nem kívánta korlátozni az áttételi kérelem benyújtásának lehetőségét, másrészt pedig a két rendelkezésnek eltérő a célja is. Mert amíg a 4. cikk (5) bekezdése szerinti áttétel célja a párhuzamos kérelmek benyújtásának elkerülése a felek részéről (éppen ezért ezt a kérelmet tagállami kérelmek benyújtását megelőzően kell előterjeszteniük), addig a 22. cikk esetében az áttételek célja az egyablakos ügyintézés mellett a határon átnyúló hatással járó összefonódások megfelelőbb vizsgálatának lehetővé tétele.²⁹ Ezért mivel a különböző áttételi mechanizmusok eltérő célt szolgálnak, ennek megfelelően a rendelkezéseik nem értelmezhetőek egymásra tekintettel. A Törvényszék ítéletében részletesen foglalkozott a 22. cikk rendelkezéseinek egymáshoz való viszonyával is, és kiemelte, hogy a 22. cikk (1) bekezdésének ezekkel együtt való értelmezése sem kérdőjelezi meg azt, hogy a Fúziós Rendelet 22. cikke szerinti áttétel iránti kérelem az összefonó-

dások ellenőrzésére vonatkozó nemzeti szabályozás hatályától függetlenül benyújtható.

Végezetül a Törvényszék ítéletében elvégezte a rendelkezés teleologikus értelmezését is. Ezzel összefüggésben emlékeztett arra, hogy a Fúziós Rendelet célja, hogy lehetővé tegye az összes olyan összefonódás hatékony ellenőrzését, amely jelentős hatással van az Unión belüli verseny szerkezetére. Az Ítélet szerint „az áttételi mechanizmusok olyan eszközt jelentenek, amely az elsődlegesen a forgalmi küszöbértékeken alapuló rendszerben rejlő ellenőrzési hiányosságok megszüntetésére szolgál, amely rendszer merev jellege miatt nem terjedhet ki minden olyan összefonódásra, amely európai szintű felülvizsgálatot érdemel (...). Ezek a mechanizmusok tehát – amint azt a 139/2004-rendelet (11) preambulumbekkezdésében alkalmazott »korrekciós mechanizmus« kifejezés is hangsúlyozza – olyan szubszidiárius hatáskört teremtenek a Bizottság számára, amely biztosítja az e rendelet azon célkitűzésének eléréséhez szükséges rugalmasságot, hogy lehetővé tegye az olyan összefonódások ellenőrzését, amelyek jelentősen akadályozhatják a hatékony versenyt a belső piacon”.³⁰ Az Ítélet szerint tehát a Fúziós Rendelet 22. cikke biztosítja azt a rugalmasságot, amely ahhoz szükséges, hogy azon összefonódások is versenyhatósági ellenőrzés alá vonhatóak legyenek, amelyek a verseny jelentős mértékű csökkenésével fenyegetnek a belső piacon, de egyébként nem képeznék versenyhatósági ellenőrzés tárgyát. Mindezek alapján a Törvényszék arra a következtetésre jutott, hogy a rendelkezés teleologikus értelmezése is azt erősíti meg, hogy a 22. cikk szerinti áttétel iránti kérelem az összefonódások ellenőrzésére vonatkozó nemzeti szabályozás hatályától függetlenül benyújtható.

A Törvényszék ezt követően a Felperes és a Grail egyéb érveinek megalapozottságát vizsgálta. E körben nem találta megalapozottnak a Felek azon érvét, miszerint, ha egy tagállam saját nemzeti jogában az összefonódások vizsgálatára irányuló szabályozást vezetett be, akkor a továbbiakban jogosult arra, hogy a saját fúziós rezsimje alapján nem engedélyköteles összefonódások Bizottsághoz való áttételét kezdeményezze. Ezzel szemben a Törvényszék álláspontja szerint az a tény, hogy egy összefonódás a bejelentési küszöbszámok nem teljesülése miatt nem tartozik a nemzeti szabályozás hatálya alá, „nem azt jelenti, hogy a tagállam

²⁸ Ítélet (6. lj.), 116. pont. ²⁹ Ítélet (6. lj.), 126. pont. ³⁰ Ítélet (6. lj.), 142. pont.

elvesztette vagy elvetette volna az európai léptékkal nem rendelkező összefonódásokra vonatkozó általános hatáskörét, amellyel a hatáskörök megosztásának elve alapján alapesetben rendelkezik, hanem csak azt, hogy nemzeti joga szerint e hatóságok nem rendelkeznek hatáskörrel arra, hogy ezen összefonódás tekintetében nemzeti szinten eljárjanak.³¹ Ez utóbbi tehát a Törvényszék szerint a belső hatáskörök gyakorlását vagy elosztását érinti, nem pedig a hatáskörmegosztás elvét. Azaz a tagállamok a hatáskörmegosztás elvéből fakadóan – mivel ezen összefonódások tekintetében a Bizottság nem rendelkezik kizárólagos hatáskörrel – a nemzeti szabályozás alapján nem bejelentésköteles összefonódások esetében a tagállami kompetenciák alapján továbbra is jogosultak arra, hogy a 22. cikk alapján az adott összefonódás Bizottság általi megvizsgálását kérelmezzék.

Ugyancsak nem tartotta megalapozottnak a Törvényszék a szubszidiaritás elvének sérelmére történő hivatkozást a Felperes és a Grail részéről. A szubszidiaritás elve³² ugyanis annak vizsgálatát teszi szükségessé, hogy a tervezett cél tagállami beavatkozással nem érhető el, másrészt, hogy a célok az Unió szintjén jobban megvalósíthatóak. Az összefonódások uniós ellenőrzése az Európai Unió működéséről szóló szerződés 352. cikkén alapul, így nem tartozik az Európai Unió kizárólagos hatáskörébe, azaz szubszidiárius jellegű hatáskör. A Törvényszék ítéletében kiemelte, hogy a perben a Felperesek maguk sem vitatták, hogy a Fúziós Rendelet ne felelne meg a szubszidiaritás elvének, így az Ítéletben arról kellett döntenie, hogy a 22. cikk támadott értelmezése megfelelő-e ezen elvnek. Ennek kapcsán kiemelte, hogy a tagállamok közötti kereskedelmet érintő összefonódások hatékony vizsgálata uniós szinten hatékonyabban valósítható meg, továbbá a jelenlegihez hasonló helyzetekben olyan intézkedésről van szó, amelyet a tagállamok nem tudnak végrehajtani (hiszen ők maguk nem rendelkeznek hatáskörrel az összefonódás vizsgálatára), ezért ebben a helyzetben az uniós szintű fellépés a Törvényszék szerint elengedhetetlen, miközben a tagállami érdekek is

biztosítva vannak azáltal, hogy az áttételt a tagállami versenyhatóság kezdeményezheti.³³

A Törvényszék nem találta megalapozottnak a Feleknek az arányosság elvének megsértésére történő hivatkozását sem, mivel a Fúziós Rendelet 22. cikke szerinti négy kumulatív feltétel világos és egyértelmű korlátját jelenti a Bizottság hatáskörének. Erre tekintettel az az értelmezés, amely a tagállamok erre vonatkozó kérelme esetén biztosítja, hogy a Bizottság megakadályozhassa olyan összefonódások létrejöttét, amely a verseny jelentős csökkenésével fenyegetnek függetlenül attól, hogy azok valamely nemzeti jog alapján bejelentésköteles összefonódásnak minősülnek-e, arányosnak tűnik, mivel „*csak bizonyos különös esetekben és pontosan meghatározott feltételek, vagyis az említett rendelet 22. cikke (1) bekezdésének első albekezdésében előírt négy kumulatív feltétel (lásd a fenti 89. pontot) mellett teszi lehetővé a Bizottság számára valamely összefonódás e cikk alapján való vizsgálatát*”.³⁴ Végezetül, a jogbiztonság elvének sérelmére történő hivatkozással összefüggésben a Törvényszék hangsúlyozza, hogy csak a megtámadott határozatokban elfogadott értelmezés [azaz, hogy az áttétel iránti kérelem benyújtásának egyedüli feltétele a Fúziós Rendelet 22. cikkének (1) bekezdése szerinti négy kumulatív feltétel teljesülése] biztosítja a szükséges jogbiztonságot, és a 22. cikk egységes alkalmazását az Európai Unióban. A Törvényszék ítéletében kiemelte, hogy a Felperes és a Grail állításával ellentétben a rendelkezés fentiek szerinti értelmezése „*nem változtatja meg a hatásköröknek a nemzeti hatóságok és az Unió közötti, a 139/2004-rendelet 1. cikkében meghatározott forgalmi küszöbértékek alapján történő egyértelmű megosztását*”³⁵, azaz az uniós dimenziójának nem minősülő összefonódások esetében továbbra is a tagállamoknak van joghatósága arra, hogy az összefonódást megvizsgálják, vagy annak Bizottság általi megvizsgálását kezdeményezzék. Ebből viszont az is következik, hogy az illetékes hatóság a rendelkezés alapján egyértelműen megállapítható, és a 22. cikk egyértelmű rendelkezéseket tartalmaz az eljárás lefolytatására és annak határide-

³¹ Ítélet (6. lj.), 154. pont.

³² A szubszidiaritás elve értelmében az Unió a kizárólagos hatáskörébe nem tartozó területeken csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatásai miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók.

³³ Ítélet (6. lj.), 163–165. pontok. ³⁴ Ítélet (6. lj.), 171. pont. ³⁵ Ítélet (6. lj.), 180. pont.

jére. Mindezek alapján a Törvényszék elutasította az első jogalapot.

3.2.2. A második jogalap

A második jogalap lényegében a fenti rendelkezések gyakorlatban való alkalmazásával kapcsolatos, így az Ítélet ezzel kapcsolatos megállapításai azok, amelyek a gyakorlat szempontjából kiemelt jelentőséggel bírhatnak. Amint azt a jogi háttér bemutatása is tartalmazta, a tagállamoknak ugyanis onnantól számítva, hogy az érintett összefonódást a tudomásukra hozták, 15 munkanapjuk van arra, hogy áttétel iránti kérelmet nyújtsanak be. Ezen jogalap tekintetében tehát a Törvényszéknek először arra kellett választ adnia, mi tekinthető tudomásra hozásnak a Fúziós Rendelet alkalmazása során.

A Felperes és a Grail is arra hivatkozott, hogy az áttételi kérelem és a csatlakozó kérelem is elkesztettek tekinthető, tekintettel arra, hogy a Felek a tranzakciót 2020. szeptember 20-án nyilvánosan bejelentették, azaz a tagállamok és a Bizottság is ezen időponttól kezdődően tisztában volt a tranzakció tényével. Álláspontjuk szerint ezért téves a Bizottság azon értelmezése, amely szerint ahhoz, hogy tudomásra hozásról lehessen beszélni, a tagállamot nemcsak az összefonódás létezéséről, hanem az ügylet előzetes versenyjogi elemzését lehetővé tevő információkról is tájékoztatni kell, mivel egy ilyen értelmezés azt eredményezné, hogy az összefonódást lényegében minden tagállamban be kellene jelenteni, még akkor is, ha az egyébként nem tartozik a bejelentési kötelezettség hatálya alá.

A Törvényszék megállapítása szerint a 22. cikk „tudomásra hozatal” kifejezéssel kapcsolatban nem tartalmaz arra vonatkozó utalást, hogy az összefonódás tagállami versenyhatóság részére történő tudomásra hozásnak az információ aktív továbbításából vagy az összefonódásról való passzív tudomásszerzésből kell-e származnia. Ugyancsak nem tartalmaz a 22. cikk utalást azon információk tartalmára, amelyekkel a tagállamnak rendelkeznie kell ahhoz, hogy megállapítható legyen, hogy az összefonódást tudomására hozták. A Törvényszék ezért összevetette a Fúziós Rendelet különböző szövegváltozatait, és megállapította, hogy a kérdés ez alapján sem dönthető el, mivel a szövegek nem egységesek, hiszen amíg például a német, angol,

horvát, spanyol, francia, magyar, olasz, holland és portugál nyelvű változatai arra utalnak, hogy a „tudomásra hozásnak” valamilyen aktív cselekvésből kell állnia a vállalkozás részéről, addig a rendelkezés bolgár nyelvű változata alapján az érintett összefonódásról való bármilyen tudomás elegendő.³⁶ Rendszertani értelmezés alapján azonban a Törvényszék szerint megállapítható, hogy a 22. cikk alkalmazásában a bejelentés és a tudomásra hozatal azonos hatással bírnak, nevezetesen, hogy ezek a 15 munkanapos határidő számítását elindító cselekmények, ami arra utal, hogy tartalmuknak azonosnak kell lennie,³⁷ azaz egyrészt valamilyen aktív cselekvést követelnek meg az összefonódásban résztvevő vállalkozások részéről, másrészt a tagállam birtokban lévő információknak alkalmasnak kell lennie arra, hogy tagállam állást tudjon foglalni annak kérdésében, hogy az adott ügy alkalmas lehet-e arra, hogy áttétel tárgya legyen. Ezzel ellentétes értelmezés ugyanis arra vezetne, hogy a tagállam elővigyázatosságból arra kényszerülhetne, hogy áttétel iránti kérelmet nyújtson be akkor is, ha nem biztos abban, hogy az áttétel feltételei teljesülnek. Következésképpen az Ítélet szerint a Fúziós Rendelet „22. cikke (1) bekezdésének második albekezdése értelmében vett »tudomásra hozásnak« formáját tekintve a releváns információknak az érintett tagállam részére történő aktív továbbításából kell állnia, tartalmát tekintve pedig elegendő információt kell tartalmaznia ahhoz, hogy e tagállam előzetesen értékelni tudja az e bekezdés első albekezdésében meghatározott feltételeket”.³⁸ Ezenkívül a jogbiztonság érdekében csak ez az értelmezés biztosítja, hogy a határidő kezdete egyértelműen meghatározható és azonos legyen minden olyan összefonódás esetében, amely az említett 22. cikk hatálya alá tartozhat, abban az esetben is, ha az adott összefonódást nem kell bejelenteni. Az elegendő információ aktív továbbításával történő tudomásra hozás ugyanis megakadályozza, hogy a határidő kezdő időpontja előre nem látható és bizonytalan körülményektől függjön, mint például a médiamegjelenés mértéke vagy a sajtóközlemények részletessége.³⁹

Mivel a konkrét ügyben nem volt vitatott, hogy a Felek részéről aktív információátadás nem történt a tagállami versenyhatóságok részére, ezért a Törvényszék szerint a Felek álláspontjával ellentétben nem volt releváns az a kérdés, hogy a Fel-

³⁶ Ítélet (6. lj.), 192. pont. ³⁷ Ítélet (6. lj.), 198. pont. ³⁸ Ítélet (6. lj.), 204. pont. ³⁹ Ítélet (6. lj.), 209–210. pontok.

hívó Levél, vagy az áttételi kérelmek nyilvánosan elérhető információkon alapultak-e. Aktív információátadás hiányában „*a jelen ügyben a felhívó levél volt az, amely lehetővé tette e versenyhatóságok számára, hogy elvégezzék a 139/2004-rendelet 22. cikke (1) bekezdése első albekezdése alkalmazási feltételeinek előzetes vizsgálatát, és amely ezért az e bekezdés második albekezdése értelmében vett »tudomásra hozásnak« minősül*”.⁴⁰ Mivel a francia versenyhatóság az áttétel iránti kérelmét a Felhívó Levél kézhezvételétől számított 15 munkanapon belül nyújtotta be, és a csatlakozó kérelmek benyújtására is a Bizottságnak az áttételi kérelemről való tájékoztatását követő 15 munkanapon belül került sor, így az áttételi kérelmek a Törvényszék szerint nem tekinthetők elkésztettnek.

Ami a második jogalap második felét illeti, amely szerint a Bizottság eljárása sérti a jogbiztonság és a jóhiszemű ügyintézés alapelveit, az Ítélet egyrészt rögzíti, hogy a 22. cikk a Bizottság számára nem állapít meg határidőt annak kapcsán, hogy mennyi időn belül szükséges tájékoztatnia a tagállamokat, ha úgy ítéli meg, hogy egy összefonódás alkalmas lehet arra, hogy a 22. cikk szerinti áttétel tárgya legyen. A Törvényszék ugyanakkor ítéletében kiemelte, hogy az ésszerű időn belüli eljárás az uniós jog egyik alapelve, amely a Bizottságot is köti a versenyügyekkel kapcsolatos eljárások során. Az ésszerű időn belüli eljárás elvének megsértése azonban a következetes bírói gyakorlat értelmében csak akkor vezethet a döntés megsemmisítéséhez, ha az a vállalkozás védekezéshez való jogának sérelmével járt, azt pedig, hogy mi minősül ésszerű időnek – konkrét rendelkezés hiányában – az eset összes körülményének mérlegelésével kell eldönteni.⁴¹ A konkrét ügyben a Bizottság december 7-én szerzett tudomást a tranzakció léteiről (aznap érkezett hozzá a panasz), így a tájékoztató levél február 19-ei kiküldéséig összesen 47 munkanap, amíg az áttételről való döntés április 19-ei megszületéséig 90 munkanap telt el. Ezzel összefüggésben a Törvényszék megjegyezte, hogy bár a Bizottság a tranzakció tudomására jutását követően több eljárási cselekményt is végzett, így haladéktalanul sor került egy-egy videokonferencia-beszélgetésre a panaszossal, illetve az érintett vállalkozások jogi képviselővel, valamint a Bizottság felvette a kapcsolatot a CMA-val és az FTC-vel, ugyanakkor a Bizottság és a tagállami versenyható-

ságok közötti kapcsolatfelvételre például csak 2021 januárjában és februárjában került sor, és a Bizottság nem adott magyarázatot arra, hogy miért nem korábban. A fenti időtartamok különösen annak fényében tekinthetők a Törvényszék szerint túlzottnak hosszúnak, hogy a Fúziós Rendelet alapján a Bizottságnak a bejelentéstől számított 25 munkanapon belül kell döntést hoznia arról, hogy indokoltnak tartja-e az összefonódás részletesebb vizsgálatát vagy az eljárás az I. fázisban lezárható, amíg a 90 munkanap megegyezik a II. fázisú, azaz részletes vizsgálatot igénylő összefonódások ügyintézési idejével. Márpedig a jelen üggyhöz hasonló összefonódásban részt vevő felek jelentős hátrányba kerülnének a bejelentendő összefonódásban részt vevő felekhez képest, ha 22. cikk szerinti eljárás lefolytatása a panasz Bizottság részére való benyújtásától az áttételi kérelem elfogadásáig ugyanolyan hosszú lenne, mint az összefonódás belső piaccal való összeegyeztethetőségének összetett gazdasági értékelését magába foglaló eljárás.⁴² E tekintetben a Törvényszék megjegyezte, hogy a Felhívó Levélben szereplő információk emellett olyan nyilvánosan elérhető információkon alapultak, amelyek már 2020 decemberében is rendelkezésre álltak. Mindezeket figyelembe véve a Törvényszék ítéletében megállapította, hogy a Felhívó Levelt nem ésszerű határidőn belül küldték el.

Erre tekintettel a Törvényszék következő lépésként azt vizsgálta, hogy az ésszerű idő sérelme eredményezte-e a Felek védekezéshez való jogának sérelmét. A Felperes és a Grail az ésszerű idő sérelmével összefüggésben a Törvényszék felhívására a védekezéshez való joguk megsértését abban jelölték meg, hogy a Felhívó Levél megküldését megelőző időszakban a Bizottság nem tette lehetővé számukra észrevételek benyújtását és bizonyos jelentős ténybeli hibák kijavítását. Ezzel összefüggésben ugyanakkor a Törvényszék szerint a Bizottság helyesen érvelt amellyel, hogy a Felhívó Levél csak egy előkészítő aktus, amely az áttétellel kapcsolatos kérelem elfogadásához vezetett, a Támadott Döntés elfogadását megelőzően pedig a Feleknek lehetőségük volt arra, hogy a Felhívó Levélben foglaltakkal kapcsolatos álláspontjukat kifejtse, amely jogukkal éltek is.⁴³ Ezért a Törvényszék szerint a védekezési jog megsértésére alapított érvet el kell utasítani, így a második jogalap egésze tekintetében is a kereset elutasításáról döntött.

⁴⁰ Ítélet (6. lj.), 214. pont. ⁴¹ Ítélet (6. lj.), 223–224. pontok.

⁴² Ítélet (6. lj.), 236. pont. ⁴³ Ítélet (6. lj.), 245. pont.

3.2.3. Harmadik jogalap

E jogalappal összefüggésben a Felperes és a Grail arra hivatkozott, hogy a Támadott Döntés sérti a bizalomvédelem és a jogbiztonság elvét. Érveik alátámasztására előadták, hogy összefonódásuk idején a Bizottság által követett gyakorlat azon alapult, hogy a Bizottság nem vett át olyan ügyeket a tagállamoktól, amelyek az áttételi kérelmet benyújtó tagállam joga alapján nem minősültek bejelentésköteles összefonódásnak. Továbbá arra is hivatkoztak, hogy a Bizottság versenyügyekért felelős tagja 2020. szeptember 11-ei beszédében úgy fogalmazott, hogy ez a politika továbbra is érvényben marad, amíg ezzel kapcsolatban megfelelő iránymutatás elfogadásra nem kerül. Az iránymutatás elfogadására pedig 2021. március 31-én került csak sor.

A Törvényszék ítéletében megállapította, hogy bár a Felperes a harmadik jogalap keretében a jogbiztonság és a bizalomvédelem (jogos elvárások) elvére egyaránt hivatkozik, azonban érvelése csak az utóbbira vonatkozik, így az Ítéletben csak ennek megsértését vizsgálta. Ezzel összefüggésben emlékeztetett továbbá arra, hogy az ítélkezési gyakorlat értelmében a „*bizalomvédelem elvére való hivatkozás joga feltételezi, hogy az Unió hatáskörrel rendelkező hatóságai pontos, feltételhez nem kötött és egybehangzó, valamint hitelt érdemlő és megbízható forrásokból származó ígéreteket nyújtottak az érdekelt számára*”.⁴⁴ A Felperes annak alátámasztására, hogy a Bizottság nem fogad be a 22. cikk szerinti áttételi kérelmet olyan esetben, ha a benyújtásra a tagállam nem rendelkezik joghatósággal, a Felhívó Levél 5. pontjára, a Támadott Döntés 94. pontjára és az Áttételi Közlemény⁴⁵ 7. pontjára, valamint a Bizottság alelnökének 2020. szeptember 11-ei beszédére hivatkozott. A Törvényszék ezekkel összefüggésben megjegyezte, hogy a Felhívó Levél 5., valamint a Támadott Döntés 94. pontja a helyzet tényszerű leírását tartalmazta (azaz, hogy a Bizottság nem ösztönözte a tagállamokat arra, hogy olyan ügyek tekintetében nyújtsanak áttétel iránti kérelmet, amelyek elbírálására maguk nem rendelkeznek hatáskörrel), valamint, hogy ezek a dokumentumok nem léteztek az összefonódás ter-

vezésének időpontjában, azaz ezekre nem alapíthatták a vállalkozások várakozásait. Az Áttételi Közlemény 7. pontja ugyancsak nem támasztja alá egy ilyen állítólagos politika létezését. Ami pedig a Bizottság alelnökének beszédét illeti, a Törvényszék ezzel kapcsolatban kiemelte, hogy az egy általános politikai beszéd volt versenypolitika jövőjéről, de amelyben Vestager biztosasszony azt is egyértelművé tette, hogy a Bizottság ezen gyakorlatának sosem volt célja, hogy megakadályozza olyan ügyek áttételét, amelyek jelentősen csökkenthetik a versenyt az egységes piacon.

A Törvényszék mindezek alapján arra a következtetésre jutott, hogy a Felperes – aki maga sem állította, hogy a Bizottságtól pontos, feltétlen és egybehangzó biztosítékokat kapott volna a szóban forgó összefonódás kezelésére vonatkozóan – azt sem tudta bizonyítani, hogy a nemzeti jog hatálya alá tartozó összefonódások esetében egyáltalán léteznek ilyen biztosítékok.⁴⁶ Ezzel ellentétben viszont a Bizottság a közelmúltban is több ügyben fogadott be csatlakozó áttételi kérelmet olyan tagállamtól, amely nem rendelkezett hatáskörrel az összefonódás vizsgálatára. Továbbá a Törvényszék emlékeztetett arra, hogy mivel a Bizottság értelmezése a korábban kifejtettek szerint a 22. cikk (1) bekezdésének helyes értelmezésén alapszik, ezért Felperes „*nem hivatkozhat olyan dokumentumokra vagy nyilatkozatokra, amelyek (...) a tagállamok azon jogának korlátozására irányulnak, hogy a 139/2004-rendelet 22. cikke alapján az abban meghatározott feltételek mellett áttétel iránti kérelmet nyújtsanak be*”.⁴⁷

Mindezek alapján a Törvényszék a harmadik jogalapot is megalapozatlannak találta és visszautasította, amelynek következményeképpen az egész kereset elutasításáról döntött.

4. Az ítélet jelentősége

Ahogy a bevezetésben is említettem, az elmúlt évek vitáiban immár alapvetéssé rögzült az a nézet, hogy a meglévő összefonódás-ellenőrzési eszközök mind nemzeti, mind uniós szinten már nem tűnnek elegendőnek és megfelelőnek arra, hogy

⁴⁴ Ítélet (6. lj.), 254. pont.

⁴⁵ Bizottsági közlemény az összefonódási ügyek áttételéről szóló (2005/C 56/02, EGT-vonatkozású szöveg), 2005. 03. 05., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52005XC0305%2801%29&qid=1670157848861> (letöltés: 2022. 10. 10.).

⁴⁶ Ítélet (6. lj.), 263. pont. ⁴⁷ Ítélet (6. lj.), 265. pont.

– különösen a digitális⁴⁸ és a gyógyszerpiacon⁴⁹ – megakadályozzák olyan összefonódások létrejöttét, amelyek valószínűsíthetően negatív hatással vannak a versenyre. Ezek az összefonódások ugyanis jellemzően nem teljesítik a hagyományos árbevételre alapuló bejelentési küszöbszámokat, mivel az érintett vállalkozások nem rendelkeznek árbevétellel, vagy árbevételük nincs arányban a piacon betöltött jelentőségükkel.⁵⁰

Annak érdekében, hogy ezen potenciálisan káros összefonódásokat a versenyhatóságok ellenőrzésük alá vonhassák, azaz kiszélesítsék ellenőrzési jogkörüket, a tagállamok változatos megoldásokat alkalmaztak. Németország és Ausztria például egy tranzakciós értéken alapuló küszöbszámot vezetett be 2016 végén.⁵¹ Más tagállamok, így például Magyarország is, egy alacsonyabb, másodlagos bejelentési küszöb bevezetése mellett döntöttek, lehetővé téve olyan összefonódások vizsgálatát, amelyek komoly versenyaggályokkal fenyegetnek.⁵²

A Bizottság – bár 2016-ban vizsgálta egy esetleges tranzakciós értéken alapuló küszöbszám bevezetését – végül egy régi eszköz, a Fúziós Rendelet 22. cikke szerinti áttételek esetében alkalmazott

új megközelítést. Bár az előbbieket szerinti új megközelítésnek az Iránymutatás alapján is célpontjai lehetnek a digitális szektorban, illetve gyógyszeriparban végbemenő felvásárlások, az új megközelítés nem korlátozódik csak ezekre a szektorokra.

Nem véletlen, hogy a megközelítést az Iránymutatás kiadása óta is folyamatosan érik a vállalkozások oldaláról olyan kritikák, hogy alássa az összefonódások ellenőrzésének kiszámíthatóságát, és így a jogbiztonságot. A Bizottságnak a 2021. márciusi közleményben közétett, és a Törvényszék által most megerősített értelmezése a probléma rendkívül elegáns jogászai megoldását jelenti, azonban gyakorlati oldalról több kérdést is felvet. Az új megközelítés ugyanis megköveteli a vállalkozásoktól, hogy gondosan megvizsgálják az eljárás lehetőségét minden olyan tranzakció esetében, amely bár nem minősül annak a tagállam joga alapján, de a Fúziós Rendelet 22. cikke szerinti áttétel tárgya lehet. Maga a Törvényszék is többször utal az Ítéletben a 22. cikk szerinti áttételi mechanizmus kapcsán a rugalmasságára. A fúziós rezsimek erejét ugyanakkor éppen a kiszámíthatóságuk adja, azaz, hogy a vállalkozások kellő bizonyos-

⁴⁸ A fúziókontroll és a digitális piacok közötti kihívások kapcsán lásd pl. JENNY, Frederic: Competition Law and Digital Ecosystems: Learning to Walk Before We Run, 2021. 04. 04., <https://ssrn.com/abstract=3776274> (letöltés: 2022. 11. 10.).

⁴⁹ A gyógyszerpiac tekintetében lásd pl. CUNNINGHAM, Collen – EDERER, Florian – MA, Song: Killer Acquisitions, *Journal of Political Economy*, 129/3, 2018. 09. 12. (utolsó módosítás: 2020. 05. 02.), https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3241707 (letöltés: 2022. 11. 10.), 5–6. Tanulmányukban a szerzők 25 év több mint 16.000 gyógyszeripari kutatási projektjét elemezték, és arra a következtetésre jutottak, hogy egy versenytárs, inkubens vállalkozás által megvásárolt projektek 26 százalékkal kisebb valószínűséggel jutnak el a következő fejlesztési szakaszba. E becslés alapján kiszámították, hogy az összes gyógyszeriparban megvalósult felvásárlás körülbelül 6 százaléka (amely éves szinten 45 tranzakciót jelent) „gyilkos akvizíció” volt, amelyek együttesen mintegy 4 százalékkal csökkentették az iparág gyógyszerfejlesztését.

⁵⁰ Lásd pl. VALLETTI, Tomasso. – ZENGER, Hans: Increasing Market Power and Merger Control, 2019, <https://spiral.imperial.ac.uk/bitstream/10044/1/70923/2/SSRN-id3387999.pdf> (letöltés: 2022. 11. 10.). „A lehetséges versenyhelyzetek vizsgálatának gyakorlati bonyodalma az, hogy a bejelentési küszöbszámok jellemzően árbevétel-alapúak, nem pedig értékalapúak. De mivel potenciális versenyyel kapcsolatos ügyek a jövőbeli kereskedelmi tevékenységekről szólnak, múltbeli árbevételi adatok egyedüli feltételként való használata azt jelenti, hogy sok fontos ügy a radar alatt marad.”, 6.

⁵¹ Németországban akkor kell tranzakciós érték alapján az összefonódásokat bejelenteni, ha: (i) az összes résztvevő vállalkozás együttes világméretű forgalma meghaladja az 500 millió eurót; (ii) legalább egy résztvevő, a céltársaságon kívüli vállalkozás 50 millió eurónál nagyobb németországi árbevételt ér el; (iii) a céltársaság árbevétele nem éri el 17,5 millió eurót; (iii) az ügylet ellenértéke meghaladja a 400 millió eurót; és (iv) a céltársaság Németországban meghatározó jelentéssel rendelkezik. Ausztriában ezen tranzakciós értéken alapuló küszöb alapján akkor kell az összefonódásokat bejelenteni, ha (i) az összes résztvevő vállalkozás együttes világméretű forgalma meghaladja a 300 millió eurót; (ii) a résztvevő vállalkozások Ausztriában elért összeforgalma meghaladja a 15 millió eurót; (iii) az ügylet ellenértéke meghaladja a 200 millió eurót; és (iv) a céltársaság Ausztriában meghatározó jelentéssel rendelkezik.

⁵² A 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról („Tpv.”) 24. § (4) bekezdése alapján az összefonódást abban az esetben kell bejelenteni, ha nem nyilvánvaló, hogy az nem csökkenti jelentős mértékben a versenyt az érintett piacon, különösen gazdasági erőfölény létrehozása vagy megerősítése következményeként, és ha valamennyi érintett vállalkozáscsoport, valamint az érintett vállalkozáscsoportok tagjai és más vállalkozások által közösen irányított vállalkozások előző üzleti évben elért nettó árbevétele együttesen az ötmilliárd forintot meghaladja. Svédországban a versenyhatóság kötelezheti a feleket arra, hogy a problémásnak ítélt összefonódásaikat bejelentésük a versenyhatóságnak, amennyiben az együttes árbevételre vonatkozó küszöbszám teljesül, azaz érintett vállalkozások együttes árbevétele meghaladja az 1 milliárd svéd koronát, de a másodlagos küszöbérték nem, azaz nincs két olyan érintett vállalkozás, amelyek árbevétele meghaladná a 200 millió svéd koronát.

sággal meg tudják ítélni, szükséges-e a tranzakció bejelentése, illetve azt is, hogy a versenyhatósági eljárás várhatóan mennyi ideig fog tartani. A jelenlegi értelmezés ugyanakkor éppen e tekintetben keletkeztet bizonytalanságot, hiszen azt, hogy sor kerül-e az összefonódás ellenőrzésére lényegében annak előzetes értékeléséhez köti, hogy felvethet-e versenyproblémát az adott összefonódás. Azaz a hatáskört megalapozó teszt lényegében ugyanaz, mint az érdemi teszt, azzal, hogy a bizonyítási szint eltérő. Ez a megközelítés a magyar gyakorlatban nem ismeretlen, hiszen a Tptv. 24. § (4) bekezdése azon feltételhez köti az összefonódás bejelentését, hogy nyilvánvaló-e, hogy az összefonódás a verseny jelentős csökkenésével jár, ettől függetlenül gyorsan és folyamatosan változó piacokon követeli meg számos kérdés előzetes értékelését a vállalkozásoktól és a versenyhatóságoktól egyaránt. Az Ítélet alapján az is egyértelmű, hogy a vállalkozásoknak – amennyiben el akarják kerülni egy későbbi ügyindítás kockázatát – maguknak kell felvenniük a kapcsolatot a versenyhatóságokkal, és rendelkezésre bocsátaniuk az értékeléshez szükséges információkat, így a rendszer működése szempontjából a tagállamok és a Bizottság közötti hatékony információmegosztás kulcsfontosságúnak tűnik. A versenyhatóságoknak ugyanis egyensúlyt kell teremteniük annak kapcsán, hogy a problémát felvető összefonódásokat ellenőrizzék alá tudják vonni, de közben megmaradjon a fúziós rezsim kiszámíthatósága, és ne okozzanak a vállalkozá-

sok számára aránytalan és szükségtelen bizonytalanságot az összefonódások ellenőrzésének elhúzódnása folytán.

A Bizottságnak a gyilkos felvásárlásokkal szembeni fellépés iránti elkötelezettsége azonban nem csak a fúziókontroll területén érhető tetten. Nem szabad elfeledkezni a napokban elfogadott digitális piacokról szóló rendeletről (Digital Market Acts)⁵³ sem, amely a kapuőrnek minősített vállalkozások esetében lényegében minden felvásárlásra kiterjedő bejelentési kötelezettséget ír elő a Bizottság számára, amely bejelentésben benyújtott információk a Fúziós Rendelet 22. cikk (2) bekezdése szerinti felhívó levelek előkészítése során is felhasználhatóak. De ugyancsak a napokban látott napvilágot Kokott főtanácsnok indítványa a C-449/21. számú, Towercast kontra Autorité de la concurrence és Ministère de l'Économie előzetes döntéshozatali eljárásban⁵⁴. Az indítványban foglaltak szerint, amennyiben az adott összefonódás vizsgálatára a bejelentési kötelezettség feltételei teljesülésének hiánya miatt nem került sor, akkor gazdasági erőfölénnyel visszaélésnek minősülhet, ha egy gazdasági erőfölényben lévő vállalkozás felvásárolja kisebb vagy potenciális versenytársát.⁵⁵

A versenyhatóságok tehát láthatóan keresik még a hatékony eszközöket, ugyanakkor a versenyre káros összefonódások megakadályozása teljes joggal áll a versenyhatóságok prioritási listájának élén. Erre tekintettel minden bizonnyal várhatóak még iránymutató döntések ezen a területen.

⁵³ A szabályozás bemutatását részletesen lásd TÓTH András: A technológiai óriások piaci megregulálásának versenyjogi mozgatói és aspektusai különös tekintettel a Digital Markets Act javaslatra, Versenytükö, 2021/1 (https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/gvh/kiadvanyok/versenytukor/lapszamok/Versenytukor_2021_1.pdf&inline=true, letöltés: 2022. 11. 10.), 37–54.

⁵⁴ ECLI:EU:C:2022:777, Opinion of Advocate General Kokott, 2022. 10. 13., Case C-449/21, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=267143&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=505248> (letöltés: 2022. 11. 10.).

⁵⁵ A főtanácsnoki indítvány (54. lj.) 45. pontja szerint „(...) az erőfölényben lévő vállalkozások által egy versenytárs feletti irányításszerzés előkészítése vagy megvalósítása során tanúsított magatartás is e rendelkezés tárgyi hatálya alá tarthat, és részesülhet annak közvetlen hatályából. Ez annál is inkább így van, mivel egy versenytárs piacról való visszaélészerű kizorítása számos formában megnyilvánulhat, és az erőfölényben lévő vállalkozás különös felelősséggel tartozik azért, hogy magatartása ne csorbítsa a belső piacon a hatékony és torzulásmentes versenyt.”

Csirszki Martin Milán¹



Egy újabb szög a formalizmus koporsójába: a Törvényszék Qualcomm-ügyben hozott ítélete

Another nail in the coffin of formalism: the judgment of the General Court in Qualcomm

Abstract: This article aims to give a brief insight on the judgment of the General Court of 15 June 2022 on exclusivity payments imposed by Qualcomm on Apple. The judgment is one of the latest signs that EU competition law is trying hard (and succeeding) to adopt the more economic approach in Article 102 TFEU cases. Although the transition from formalism to the effects-based approach has not been straightforward, but the ruling in Qualcomm fits within the recend trend of requiring the Commission to engage in thorough economic analysis. After presenting the facts of the case, the article aims to analyse the most important elements of the judgment. In the end, I conclude and sketch up the likely consequences of the judgment.

Tárgyszavak: gazdasági erőfölénnyel való visszaélés, kizárólagossági kikötések, kedvezményrendszerek, védekezéshez való jog, LTE-chipsetek piaca

Keywords: abuse of dominance, exclusivity payments, loyalty rebates, right to defence, market of LTE chipsets

1. Bevezetés

Az uniós versenyjogi jogalkalmazásban reneszánszukat élik a gazdasági erőfölénnyel való visszaéléshez kapcsolódó ügyek. A technológiai óriáscégekkel szemben indított eljárások, s kiváltképpen az ezekben az ügyekben született uniós bírósági ítéletek olyan irányba mutatnak, amelyre már évtizedek óta vártak a versenyjog közgazdaságtanba való erős beágyazottságának szükségességét hirdető szakemberek. Tendenciának mondható, hogy mind az EU Törvényszéke („Törvényszék”), mind az EU Bírósága („Bíróság”) – legutóbbi ítéleteikkel – erős lökést adtak a „*more economic approach*”

uniós versenyjogban való koncepcionális megvalósításának. A soha véget nem érőnek tűnő *Intel*-² és a legfrissebb, 2022 szeptemberi *Google Android-ügyhöz*³ hasonlóan a Törvényszék *Qualcomm*-ítélete⁴ is, amely jelen cikk középpontjában áll, e sorba illeszkedik.

Elöljáróban érdemes annyit megjegyezni, hogy bár a Bizottság több mint 997 millió euró bírságot szabott ki a Qualcommra az általa alkalmazott kizárólagossági kikötések miatt,⁵ az első fokon eljáró Törvényszék teljes egészében hatályon kívül helyezte az EU Bizottság („Bizottság”) döntését. Sajtóhírek szerint a Bizottság nem fog fellebbezni a Törvényszék ítélete ellen, amely jelentős presz-

¹ Irodavezető, Döntéshozatalt Támogató Iroda, Gazdasági Versenyhivatal, e-mail: csirszki.martin@gvh.hu; PhD-hallgató, Állam- és Jogtudományi Kar, Miskolci Egyetem, e-mail: martin.csirszki@uni-miskolc.hu; ORCID: 0000-0002-4339-7058.

² 2022. január 26-ai Intel Corporation kontra Bizottság ítélet, T-286/09 RENV, EU:T:2022:19.

³ 2022. szeptember 14-ei Google és Alphabet kontra Bizottság ítélet („Google Android-ügy”), T-604/18, EU:T:2022:541.

⁴ 2022. június 15-ei Qualcomm kontra Bizottság ítélet, T-235/18, EU:T:2022:358 („A Törvényszék ítélete”).

⁵ AT.40220. sz. ügy (Qualcomm), HL [2018] C 269., 2018. 07. 31., 26 („Bizottsági döntés”).

tízvesztés az uniós versenyhatóságnak.⁶ A Bizottságnak ugyanakkor némi vigaszt jelenthet a *Google Android*-ügy Törvényszék előtti végkimenetele, amely túlnyomórészt a versenyhatóságot hozta ki pernyertesnek.

Jelen cikk egyrészt a Bizottság döntését, másrészt a Törvényszék ítéletét veszi górcső alá, annak érdekében, hogy felvázolja az ügy legfontosabb tanulságait, és ezek várható jövőbeli következményeit.

2. A Bizottság eljárása és döntése

A Bizottság 2015. július 16-án indította meg eljárását a Qualcomm ellen gazdasági erőfölénnyel való visszaélés feltételezett megsértése miatt. Azt vizsgálta, hogy a Qualcomm által alkalmazott beszállítói kikötések a 3G-kompatibilis UMTS- és a 4G-kompatibilis LTE-chipsetek (lapkakészletek) piacán olyan kedvezményrendszert valósítanak-e meg, amely az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés („EUMSZ”) 102. cikkének megsértésével jár. A vizsgálat fókuszában az állt, hogy a Qualcomm e kikötésekkel (kedvezmények nyújtásával, közvetlen kifizetésekkel és egyéb pénzügyi ösztönzőkkel) arra sarkallta-e a tőle vásárló üzletfeleit, hogy azok chipsetszükségleteik teljes vagy jelentős részét a Qualcommtól szerezzék be.⁷

A Bizottság két és fél év vizsgálat után, 2018 elején hozta meg döntését, amelyben megállapította, hogy a Qualcomm visszaélt gazdasági erőfölényével azáltal, hogy üzleti partnere, az Apple számára olyan feltételek mellett teljesített kifizetéseket, amelyek az Apple-t arra ösztönözték, hogy chipsetszükségleteit kizárólagosan a Qualcommtól szerezzék be.⁸ A Bizottság érintett termékpiacként a vékony és integrált LTE-chipkészletek piacát (ide nem értve azok gyártását),⁹ érintett földrajzi piacként pedig a világpiacot határozta meg.¹⁰ Az uniós versenyhatóság megállapította, hogy a Qualcomm az érintett piacon 2011–2016 között gazdasági erőfölényben volt, tekintettel elsődlegesen a rendkívül magas piaci részesedésére, amelyet az érintett periódusban 60–70 százalékra becsültek.¹¹ Ehhez

hozzájárultak továbbá a magas piacralépési korlátok¹² és – a Qualcomm üzleti partnereinek oldalán – a kiegészítő vevői erő hiánya is.¹³

A visszaélészerű magatartás központi eleme az volt, hogy a Qualcomm azzal a feltétellel fogantatosított kifizetéseket az Apple-nek, hogy az valamennyi LTE-chipkészletre vonatkozó igényét a Qualcommtól szerezzék be. A Bizottság megállapította, hogy ezek a beszállítói kikötések kizárólagosságot biztosítanak a Qualcommnak. A vélelmet, miszerint a kizárólagossági kikötések gazdasági erőfölénnyel való visszaélést valósítanak meg, alátámasztja a Bizottság azon elemzése, amely kimutatta, hogy ezek a kifizetések versenyellenes hatásokkal bírhatnak, amely megállapítást a Qualcomm által benyújtott *critical margin analysis* sem ássa alá. A Bizottság szerint a Qualcomm azt sem bizonyította, hogy a kizárólagosságot biztosító kifizetéseit ellensúlyozta volna olyasfajta hatékonyságnövekedés, amelyből a fogyasztók is profitálnak.¹⁴ Ennek következtében a Bizottság megállapította a jogsértést, eltiltotta a Qualcommot annak további folytatásától, és több mint 997 millió euró pénzbírságot szabott ki.

3. A Törvényszék ítélete

A Qualcomm 2018. április 6-án benyújtott keresetlevelében azt kérte a Törvényszéktől, hogy semmisítse meg a Bizottság határozatát, ideértve annak a bírságra vonatkozó részét is, vagy másodlagosan lényegesen mérsékelje a bírság összegét. Keresetét hét jogsértésre építette fel, amelyek a következők voltak: (1) nyilvánvaló eljárási hibák a döntés elfogadása során; (2) nyilvánvaló mérlegelési hibák és indokolás hiánya a Qualcomm hatékonyságnövelésre vonatkozó érvének elutasításakor; (3) téves jogalkalmazás és értékelés a potenciális versenyellenes hatások tekintetében; (4) nyilvánvaló mérlegelési hibák az érintett termékpiac meghatározásakor és az erőfölény megállapításakor; (5) téves jogalkalmazás és értékelés, valamint indokolás hiánya a jogsértés időtartama vonatkozásában; (6) mérlegelési hibák és az ará-

⁶ Lásd Foo YUN, Chee: EU regulators will not appeal Qualcomm ruling, ending saga, Reuters, 2022. 09. 09., <https://www.reuters.com/technology/eu-regulators-will-not-appeal-qualcomm-ruling-ending-saga-2022-09-09/> (letöltés: 2022. 09. 16.).

⁷ Lásd European Commission: Antitrust: Commission opens two formal investigations against chipset supplier Qualcomm, sajtóközlemény, 2015. 07. 16., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_5383 (letöltés: 2022. 09. 16.).

⁸ Bizottsági döntés, (1). ⁹ Bizottsági döntés, (181). ¹⁰ Bizottsági döntés, (290).

¹¹ Bizottsági döntés, (305) és (313). ¹² Bizottsági döntés, (325).

¹³ Bizottsági döntés, (368). ¹⁴ Bizottsági döntés, (388)–(392).

nyosság megsértése a bírságkiszabáskor; valamint (7) mérlegelési hibák a Bizottság hatáskörére és a tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatásra vonatkozó megállapítások kapcsán.¹⁵

A Törvényszék első körben és érdemben az első és a harmadik jogalapot vizsgálta, amelyeknek helyt adott. A többi jogalap vizsgálatának nem látta szükségét, tekintettel arra, hogy már e kettő is elegendő volt ahhoz, hogy a Bizottság döntését teljes egészében hatályon kívül helyezze.¹⁶

Az első jogalap keretében, amely a nyilvánvaló eljárás hibákra reflektált, a Törvényszék a Qualcomm védekezéshez való jogának körülményeit vette górcső alá. Az egyik neuralgikus pont az volt, hogy a Bizottság a harmadik személyekkel folytatott találkozokról és konferenciahívásokról nem vezetett megfelelő jegyzőkönyvet. Továbbá, a Bizottság nem is bocsátotta a felperes rendelkezésére a harmadik felekkel folytatott megbeszéléseiről készült feljegyzéseket. A megtámadott határozat elfogadását követően, a felperes kérésére, a Bizottság tájékoztatta a felperest arról, hogy sor került harmadik felekkel folytatott megbeszélésekre és konferenciahívásokra, és olyan feljegyzéseket küldött neki azokról, amelyek nem voltak értelmezhetőek. Ezzel szemben a Bizottság, miután kijelentette, hogy megfelelő feljegyzéseket készített a harmadik felekkel folytatott megbeszélésekről és konferenciahívásokról, azzal érvelt, hogy nincs általános kötelezettsége arra, hogy feljegyzéseket készítsen a harmadik felekkel folytatott megbeszélések vagy konferenciahívások során. A Bizottság hozzátette, hogy a Qualcomm figyelmen kívül hagyja azt a tényt, hogy a harmadik felek nem szolgáltatottak felmentő bizonyítékot, valamint a Bizottsággal konferenciahívást tartó harmadik felek kijelentették, hogy nem tárgyaltak olyan kérdéseket, amelyek ne szereplnének az információkérésre adott válaszaikban szereplő információkban.¹⁷

Azon túlmenően, hogy a Törvényszék megállapította, hogy a Bizottság harmadik felekkel folytatott egyeztetéseiről készült jegyzőkönyvek hiányosak voltak, az ügy iratanyagában szereplő, az említett meghallgatásokról szóló dokumentumok egyike sem tette lehetővé, hogy bizonyossággal rekonstruálható legyen, hogy a harmadik személyek

a meghallgatások során pontosan milyen, a vizsgálat tárgyára vonatkozó információkat adtak, illetve hogy azok tartalma mennyiben lehetett volna felmentő, terhelő vagy semleges bizonyíték a Qualcomm szempontjából. Ennek következtében – a Qualcomm állításával összhangban – meg kell állapítani, hogy a Bizottság által a meghallgatások során e harmadik személyektől, és különösen az állítólagosan kizárt versenytársaktól szerzett információk relevánsak lehettek volna a felperes védelme szempontjából.¹⁸

A fentiekből következik, hogy a konkrét ténybeli és jogi körülményekre tekintettel, amennyiben (i) a Bizottság nem készített megfelelő jegyzőkönyvet a szóban forgó meghallgatásokról; és (ii) a felperes vagy képviselői nem kaptak tájékoztatást magáról a meghallgatásokról a megtámadott határozat elfogadását követően, és a jelen kereset benyújtását megelőzően, a Bizottság megsértette a felperes védekezéshez való jogát. A felperes által benyújtott bizonyítékok azt mutatják, hogy a két állítólagosan kizárt versenytársával, valamint az LTE-chipkészleteket beszerző két gyártóval folytatott beszélgetések olyan, az eljárás további folyamata szempontjából lényeges információkkal szolgálhattak volna, amelyek a felperes számára relevánsak lehettek volna.¹⁹

A nyilvánvaló eljárás hibák közül a második tényező játszott szerepet abban, hogy a Qualcomm nem tudta a védekezéshez való jogát teljeskörűen gyakorolni, azaz a kifogásközlés és az érdemi döntés közötti különbségek. Az egyik eltérés, hogy a kifogásközlés még az UMTS-chipkészletek piacával is foglalkozott, a döntés azonban már nem. A visszaélés körének szűkítésével az Apple keresletének a kifogásközlés által feltételezett „vitatható” része alapvetően különbözött a döntés által feltételezettől.²⁰ A Qualcomm állítsa szerint nem kapott lehetőséget arra, hogy a megtámadott határozatban bemutatott kritikus árréelemzéssel (*critical margin analysis*) kapcsolatban észrevételeket tegyen, tekintettel az Apple keresletének eltérő vitatható részesedésére, pedig a Bizottság döntésének szűkebb hatálya e tekintetben nem válik előnyére, és a Bizottság által a döntésében alkalmazott szű-

¹⁵ Lásd InfoCuria: Action brought on 6 April 2018 – Qualcomm/Commission (Case T-235/18), <https://bit.ly/3f2EV8t> (letöltés: 2022. 09. 16.).

¹⁶ A Törvényszék ítélete, (511)–(512). ¹⁷ A Törvényszék ítélete, (164)–(167).

¹⁸ A Törvényszék ítélete, (207) és (212). ¹⁹ A Törvényszék ítélete, (224). ²⁰ A Törvényszék ítélete, (300).

kebb termékpiac alapvető fontosságú a magatartás kizáró képességének értékelése szempontjából.²¹

A Bizottság szerint a Qualcomm által megállapított különbségek egy és ugyanazon magatartást érintik, így a felperest nem kellett újból meghallgatnia és részére nem kellett kiegészítő kifogásközlést küldenie. A Bizottság azon a véleményen volt, hogy a döntésnek az LTE-chipkészletek piacára való korlátozása kedvező a felperes számára.²²

A Törvényszék azon az álláspont volt, hogy a Qualcommnak – annak érdekében, hogy az állítólagos kizáró hatással kapcsolatos álláspontját hatékonyan tudja ismertetni, és így jobban biztosíthassa a védelmét – lehetőséget kellett volna kapnia arra, hogy újból meghallgassák, és szükség esetén a kritikus árrésre vonatkozó elemzését kiigazíthassa.²³

Összességében a kereset első jogalapjának, különösen annak első és harmadik részének vizsgálatából a Törvényszék azt a következtetést vonta le, hogy a megtámadott határozat meghozatalához vezető eljárás számos olyan eljárási hibát tartalmazott, amelyek a felperes védelemhez való jogát megsértették. A Törvényszék már ezen eljárási hibák meglétét elegendőnek tartotta ahhoz, hogy a Bizottság döntését teljes egészében hatályon kívül helyezze, azonban az igazságszolgáltatás megfelelő működésének elvére tekintettel megvizsgálta a Qualcomm által előterjesztett harmadik jogalapot is.²⁴

Ennek keretében a Törvényszék azt vizsgálta, hogy a Bizottság megfelelő módon állapította-e meg a Qualcomm magatartásának potenciális versenyellenes hatásait. A Qualcomm szerint a bizottsági döntés nem tartalmazott arra vonatkozó bizonyítékot, hogy a megállapodás alkalmas volt a versenytársak kiszorítására. Azt sem volt bizonyított, hogy a Qualcomm bármely riválisa képes lett volna az Apple chipkészletszükségleteinek megfelelő kielégítésére, tekintetbe véve a szigorú technikai és ütemezési elvárásokat. A Qualcomm szerint a döntés elismeri, hogy a kérdéses időszakban az LTE-chipkészletek Apple részére történő szállítására egyetlen versenytárs sem volt képes, valamint a döntés azt kívánja bizonyítani, hogy a Qualcomm magatartása kizárta az egyetlen versenytársat, az Intelt a 2014-ben és 2015-ben piacra dobott iPadek chipkészletei vonatkozásában, holott ez a re-

leváns piac kevesebb mint 1 százalékát teszi ki. Továbbá a Qualcomm azt állítja, hogy a Bizottság elmulasztott azonosítani, elemezni vagy értelmezni bizonyos lényeges tényeket, és a megtámadott határozat pontatlanságokat tartalmaz az érintett eszközök és versenytársak tekintetében. Bár a Bizottság a Qualcomm magatartásának kizáró hatását említi, 2011–2015 között az Apple-nek nem volt alternatívája az iPhone LTE-chipkészleteinek mástól való beszerzésére.²⁵

Ezzel szemben a Bizottság azon az állásponton volt, hogy a Qualcomm félreértelmezi a döntését. A Bizottság megállapította, hogy a felperes az érintett időszakban mind az iPhone-ok, mind az iPadek tekintetében kizárólagossági kifizetéseket teljesített az Apple-nek, amelyek alkalmasak voltak arra, hogy versenyellenes hatást fejtsenek ki, és az Intel csupán az egyik kézzelfogható példája volt ennek a képességnek. A Bizottság megállapításai ezért különösen, de nem kizárólagosan arra a tényre terjednek ki, hogy a szóban forgó kifizetések ténylegesen befolyásolták az Apple 2014-ben és 2015-ben piacra kerülő iPadekre vonatkozó beszerzési döntéseit.²⁶

A Törvényszék szerint a Bizottság megállapította, hogy a szóban forgó kifizetések erőfölénnyel való visszaélésnek minősülnek a kizárólagosság biztosítása miatt, s emiatt alkalmasak arra, hogy versenyellenes hatást fejtsenek ki. A Bizottság ezt arra alapozta, hogy a Qualcomm kifizetései csökkentették az Apple ösztönözöttségét arra, hogy a Qualcomm valamely versenytársára váltsa a chipkészletek beszállítása vonatkozásában.²⁷ Nem vitatott a felek között, hogy a Bizottság valóban megállapította, hogy 2011–2015 között az Apple-nek nem volt valós alternatívája mástól beszerezni a szükségletét. Ezt a ténybeli körülményt ugyanakkor a Bizottság nem vette figyelembe akkor, amikor megállapította a kifizetések potenciális versenyellenes hatását.²⁸ Ez a tény már önmagában aláásta a Bizottság azon álláspontját, miszerint a kizárólagosságot biztosító kifizetések arra ösztönözték az Apple-t, hogy ne váltsa a Qualcomm valamely versenytársára. A probléma abban gyökerezik, hogy nem is tudott volna kire váltani annak érdekében, hogy a chipkészletszükségleteit kielégítse. Hovatovább, a Qualcomm arra vonatkozó bizonyítékot is benyújtott, hogy azon termékek

²¹ A Törvényszék ítélete, (303). ²² A Törvényszék ítélete, (305). ²³ A Törvényszék ítélete, (340).

²⁴ A Törvényszék ítélete, (344)–(346). ²⁵ A Törvényszék ítélete, (371)–(372). ²⁶ A Törvényszék ítélete, (374).

²⁷ A Törvényszék ítélete, (381) és (384). ²⁸ A Törvényszék ítélete, (412).

esetében, ahol a Qualcomm lehetséges versenytársaként szóba jöhetett volna az Intel mint alternatív beszerzési forrás, az Apple technikai és ütemzési követelményei miatt nem is lett volna képes a chipkészletszükségleteket kielégíteni. Ezt a körülményt pedig a Bizottság nem értékelte kellően.²⁹

A Törvényszék ítélete más ponton is azt sugallja, hogy a Bizottság nem vett tekintetbe minden releváns körülményt a Qualcomm magatartásának értékelésekor, és bizonyos esetekben felületes elemzést végzett. A bizottsági döntés – a Törvényszék szerint – egyes aspektusaiban azt a hibát jeleníti meg, hogy a Bizottság nem tett különbséget az iPhone-ok és iPadek között, s annak ellenére, hogy adott esetben csak egyik vagy másik termék volt érintett, általános következtetéseket vont le a visszaélésre és annak hatásaira nézve.³⁰

Összességében a Törvényszék megállapította, hogy a Qualcomm által tett kifizetések erőfölénnyel való visszaélésnek minősítése jogellenes volt a Bizottság részéről. Egyrészt a Bizottság arra vonatkozó vizsgálata, hogy a kifizetések alkalmasak voltak-e versenyellenes hatás kifejtésére, olyan elemzésen alapult, amelyet a Bizottság nem az eset összes körülményeinek fényében végzett el. Másrészt a kifizetések tényleges hatásait a Bizottság olyan elemzésre alapította, amely nem támasztotta alá a Bizottság által tett megállapításokat.³¹

4. Záró gondolatok

A Törvényszék ítéletéből egyértelműen kirajzódik egy intelem a versenyhatóságok számára. Az eljárás alá vont vállalkozás által benyújtott bizonyítékokat minden esetben szükséges tekintetbe venni a döntés kialakításakor, s nem elegendő pusztán annak értékelése és bizonyítékként való felszínre hozatala, amely a jogsértést alátámasztja. Abban az esetben, ha az eljárás alá vont vállalkozás olyan (közgazdasági) elemzést nyújt be, amely kétségeket ébreszthet a jogsértés tényleges fennállása kapcsán, a versenyhatóságnak azt megfelelő súllyal értékelnie és megfelelő mértékben cáfolnia kell annak érdekében, hogy a felülvizsgálatot végző bíróságok a jogsértés megállapítását elfogadják. Nem elegendő az absztrakt érvelés a versenyhatóság részéről; az eset összes körülményeit figyelembe véve, konkrét megállapításokat kell tennie az erőfölénnyel való visszaélés bizonyítása érdekében. A versenyellenes hatásokat, s különösen az adott magatartás kizáró hatását valamennyi pro és kontra bizonyíték mérlegelésével lehet megalapozni.

A Törvényszék *Qualcomm*-ügyben hozott ítélete jó példája annak, hogy a kétezres évek elején útjára indított *more economic approach* kezd beérni az uniós versenyjogban, s ez fokozott felelősséget ró a jogalkalmazó hatóságokra a jogsértést megállapító döntéseik meghozatalakor, kiváltképpen az erőfölényes ügyekben.

²⁹ A Törvényszék ítélete, (464)–(467).

³⁰ Lásd pl.: a Törvényszék ítélete, (389)–(391).

³¹ A Törvényszék ítélete, (511).



Papp Bianka¹

A Törvényszék T-286/09 RENV. számú Intel-ügyben hozott ítélete

Judgment of the General Court in Case T-286/09 RENV Intel

Abstract: In the Intel case, the Directorate-General for Competition found Intel's abuse of its dominant position, as it implemented strategy to exclude its competitor from the market through price discounts and exclusivity rebate granted to its commercial partners. Intel filed a lawsuit against the decision before the General Court, which rejected its claim in its entirety. Intel appealed the judgement to the Court of Justice of the European Union, which referred the case back to the General Court. In this case study, the focus is on the repeated procedure and the new judgement of the General Court. With its judgement, the General Court further developed the competition law, in particular the assessment of the abuse of dominance.

Tárgyszavak: AEC-teszt, EUMSZ 102. cikk, erőfölénnyel való visszaélés, feltételekhez kötött árengedmény, hűségkedvezmény

Keywords: as efficient competitor test, Article 102 TFEU, abuse of dominance, price discount with conditions, exclusivity (loyalty) rebate

1. Bevezetés

Az Intel-ügy – amely közel 20 évig² volt folyamatban – megerősítette, valamint továbbfejlesztette az erőfölénnyel való visszaélés megítélésére vonatkozó uniós joggyakorlatot. Az Intel-ügyben az Európai Bizottság („Bizottság”) megállapította, hogy az Intel a kereskedelmi partnereivel szemben alkalmazott feltételhez kötött árengedmények és álcázatlan korlátozások révén visszaélt az erőfölénnyével, mivel ezáltal az egyetlen jelentősebb versenytársának, az Advanced Micro Devices Inc.-nek („AMD”) a piacról való kizárására irányuló stratégiát valósított meg. A határozat szerint az Intel megsértette az Európai Unió működéséről szóló

szerveződés („EUMSZ”) 102. cikkét és az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodás („EGT-megállapodás”) 54. cikkét.

A jelen esetelemzés alapjául szolgáló törvényszéki ítélet nem az első az ügyben, az Intel a Bizottság határozatát 2009-ben támadta meg az Európai Törvényszék („Törvényszék”) előtt. A törvényszéki ítélettel szemben később fellebbezett, így az eljárás az Európai Bíróság („Bíróság”) elé került, amely végül új eljárásra utasította a Törvényszéket. A Törvényszék a megismételt eljárás során – figyelemmel a Bíróság iránymutatásaira – megsemmisítette a Bizottság határozatát, ezáltal pedig az Intel mentesült a versenyjogi felelősség alól.

¹ LL.M. hallgató, Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main; korábban a Gazdasági Versenyhivatal Bírósági Képviseleti Irodájának vizsgálója, e-mail: s8476395@stud.uni-frankfurt.de.

² 2000 októberében érkezett panasz a Bizottsághoz, a hivatalos eljárás 2004 májusában indult meg, amely a jelen tanulmányban tárgyalt 2022. januári törvényszéki döntéssel zárult le.

2. Az ügy előzményei

2.1. A megtámadott bizottsági határozat

A Bizottság 2009-ben rekordnagyságúnak minősülő, 1,06 milliárd eurós bírságot szabott ki³ az Intellel⁴ szemben erőfölénnyel való visszaélés miatt.⁵ A bizottsági eljárás az AMD hivatalos panaszával indult, amelyben előadta, hogy az Intel olyan piackiszorító magatartást folytat a számítógépekhez szükséges, x86-os architektúrájú CPU-k piacán, amely miatt elveszíti az ügyfeleit.⁶ A Bizottság határozatában – a panasszal összhangban – végül megállapította, hogy az Intel 2002 októberre és 2007 decembere között egységesen és folyamatosan megsértette az EUMSZ 102. cikkét és az EGT-megállapodás 54. cikkét azáltal, hogy a versenytársának, az AMD-nek a CPU-k piacáról való kizorítására irányuló stratégiát valósított meg.

A Bizottság az érintett termékpiacként a CPU-k piacát határozta meg, amely alkatrészek minden számítógép kulcsfontosságú elemét alkotják, gyakran emlegetik őket a számítógép „agyaként” is. A földrajzi piacot a Bizottság világmértékűnek ítélte meg.

A Bizottság megállapította, hogy a vizsgált időszakban az Intel 70 százalékos körüli piaci részesedéssel bírt, továbbá, hogy az AMD kivételével az Intel összes versenytársa vagy kilépett a piacról, vagy csak jelentéktelen piaci részesedéssel bírt. Mindebből az következik, hogy az Intel a határozat által vizsgált időszakban piaci erőfölénnyel rendelkezett.

A határozat kétféle visszaélésszerű magatartást állapított meg: a feltételhez kötött árengedményeket és az álcázatlan korlátozásokat. A ha-

tározat szerint az Intel árengedményeket nyújtott négy OEM⁷-nek, azzal a feltétellel, hogy az összes vagy szinte az összes x86-os CPU-t tőle kell megvásárolniuk. Hasonlóképpen kifizetéseket teljesített az Media-Saturn-Holding GmbH („MSH”) részére azzal a feltétellel, hogy kizárólag az Intel által gyártott x86-os CPU-val felszerelt számítógépeket kínálhat eladásra. A Bizottság megítélése szerint ezek az árengedmények hűségkedvezménynek minősültek.

A Bizottság a bizonyítási eljárás keretében gazdasági elemzést végzett arról, hogy mennyiben lennének alkalmasak az említett árengedmények arra, hogy kizárjanak a piacról egy hasonlóan hatékony versenytársat (as efficient competitor test, „AEC-elemzés”). Bár a Bizottság számára nem volt kötelező az AEC-teszt elvégzése, mégis hangsúlyosan támaszkodott annak eredményére a jogsértés alátámasztása érdekében.

2.2. A Törvényszék I. ítélete⁸ és a Bíróság új bírósági eljárásra utasító ítélete⁹

A bizottság határozatának megsemmisítése iránt az Intel 2009-ben nyújtott be keresetet a Törvényszékhez. Keresetében az egész határozatot vitatta, álláspontja szerint a Bizottság többek között helytelen jogértelmezést alkalmazott, nem tett eleget a bizonyítási kötelezettségének, valamint az AEC-teszt alkalmazása során számos hibát követett el a teszt alapjául szolgáló bizonyítékok elemzése és mérlegelése során. A felperessel szemben a Bizottság a határozat jogszerűségét állította. A Törvényszék az alperessel értett egyet, így a felperes keresetét teljes egészében elutasította.

³ A Bizottság COMP/C3/37.990 Intel-ügyben 2009. május 13-án hozott C(2009) 3726 határozata, Provisional non-confidential version of the Commission decision of 13 May 2009 COMP/37.990 Intel, https://ec.europa.eu/competition/sectors/ICT/intel_provisional_decision.pdf (letöltés: 2022. 09. 05.).

⁴ Az Intel Corporation Inc. többek között mikroprocesszorok (CPU), chipsetek és egyéb félvezető alkatrészek fejlesztésével, gyártásával és forgalmazásával foglalkozó amerikai társaság.

⁵ Az Intel-ügyben kiszabott bírság óta eltelt közel 10 év alatt a Bizottság már „megdöntötte” a korábbi bírságrekordját, lásd Foo YUN Chee: Google loses challenge against EU antitrust decision, other probes loom, Reuters, 2022. 09. 14., <https://www.reuters.com/technology/eu-courts-wed-ruling-record-44-blm-google-fine-may-set-precedent-2022-09-14/> (letöltés: 2022. 09. 25.).

⁶ TÓTH Tihamér: Az Európai Unió Bíróságának „intel-mei”: Kiszorító visszaélések megítélése az Intel-ítélet fényében, Európai Tükör, 2018/1., 38.

⁷ Original Equipment Manufacturer, azaz eredetibeszerzés-gyártó.

⁸ A Törvényszék 2014. június 12-ei Intel kontra Bizottság-ítélete [ECLI:EU:T:2014:547], Judgement of the General Court, 12 June 2014, Intel Corp. v European Commission, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=153543&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=149172> (letöltés: 2022. 09. 25.).

⁹ A Bíróság 2017. szeptember 6-ai Intel kontra Bizottság-ítélete [ECLI:EU:C:2017:632], Judgement of the Court, 6 September 2014, Intel Corporation Inc. v European Commission, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=194082&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=149771> (letöltés: 2022. 09. 25.).

A Törvényszék I. ítéletével szemben a felperes a Bírósághoz fellebbezett. Az Intel fellebbezésében állította, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, mivel nem vizsgálta meg az összes releváns körülményt a vitatott engedményekkel kapcsolatban; nem vizsgálta azt sem, hogy a vitatott engedmények mennyiben fedték le a piacot; tévesen minősítette kizárólagossági engedménynek két OEM-mel kötött megállapodását; tévesen állapította meg, hogy nem sérült a védelemhez való joga, ahogyan a joghatósággal kapcsolatos kifogását is tévesen utasította el, továbbá kérte az arányosság elve alapján a kiszabott bírság eltörlését, illetve jelentős csökkentését.

A Bíróság a fellebbezés tárgyában hozott ítéletével hatályon kívül helyezte a Törvényszék I. ítéletét és az ügyet visszautalta a Törvényszék elé. A Bíróság indokolásként előadta, hogy „a Törvényszék a vitatott engedményeknek a verseny korlátozására való alkalmasságával kapcsolatos elemzés keretében tévesen nem vette figyelembe az Intel azon érvelését, amely a Bizottság által az AEC-teszt keretében elkövetett állítólagos hibák kifogására irányult.”¹⁰

A Bíróság megjelölte továbbá, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint melyek azok a szempontok, amelyeket az EUMSZ 102. cikk megsértésének megállapítása során vizsgálni kell: (1) a vállalkozás releváns piacon fennálló erőfölényének jelentősége; (2) a vitatott magatartás általi piaci lefedettség mértéke; (3) az engedmények feltételei és azok nyújtásának módja; (4) a nyújtott engedmények időtartama és összege; (5) hasonlóan hatékony versenytárs kizorítására irányuló stratégia fennállása.

Egyebekben a Bíróság arra is utalt, hogy bár nem követeli meg a joggyakorlat a Bizottságtól az AEC-teszt elvégzését, azonban mivel a Bizottság hangsúlyosan támaszkodott határozatában ennek az elemzésnek az eredményére, ezért a Törvényszék köteles a megismételt eljárás során megvizs-

gálni valamennyi, az AEC-teszttel kapcsolatban előadott felperesi érvet.

3. Az EUMSZ 102. cikke és a releváns uniós esetjog

A kartelltilalomhoz¹¹ hasonlóan az EUMSZ 102. cikk az erőfölénnyel való visszaélés vonatkozásában is pusztán *általános* tilalmat fogalmaz meg, valamint példálózó jelleggel tartalmaz felsorolást a jogsértő magatartásokról. Mindebből az következik, hogy a hivatkozott normát valódi tartalommal az esetjog képes megtölteni, ennél fogva a jelen *ítélet értelmezése* nem végezhető el a joggyakorlat ismerete nélkül.

A Hoffmann-La Roche ügy¹² óta szigorú megítélés alá került a hűséget generáló kedvezmények köre mind a Bizottság, mind pedig a Bíróság gyakorlatában.¹³ A hivatkozott ügyben a vitaminok piacán erőfölénnyel rendelkező Hoffmann-La Roche különböző mértékű kedvezményeket biztosított ügyfelei számára kizárólagos vagy kvázi kizárólagos szerződések megkötése esetén.¹⁴ A Bíróság megállapította, hogy ezeknek a szerződéseknek az volt a célja, hogy a Hoffman-La Roche elzárja, illetve korlátozza vevőit a más beszerzési források közötti választási lehetőségtől, amely folyamat képes ahhoz vezetni, hogy megakadályozza más gyártók piacra lépését.¹⁵ A Hoffmann-La Roche által nyújtott hűségkedvezmények azt is lehetővé tették, hogy diszkriminációt alkalmazzon a különböző kereskedelmi partnerei között, mivel azonos szolgáltatásért eltérő árat szabhatott meg aszerint, hogy az ügyfél kizárólag tőle, avagy részben más gyártóktól, versenytársaktól rendelt termékeket.¹⁶

A következő releváns ügynek a gumiabroncsok piacát érintő Michelin-ügy¹⁷ tekinthető. A Bíróság érvelésében levezette, hogyha a kedvezménynyújtást egy meghatározott, rövidebb időszak alatt megvásárolt mennyiséghez kötik, akkor a gyártó ezen meghatározott időszak végére képes jelen-

¹⁰ A Bíróság ítéletének (9. lj.) 147. pontja.

¹¹ EUMSZ 101. cikk.

¹² A Bíróság 1979. február 13-ai Hoffmann-La Roche & Co. AG kontra Bizottság ítélete [ECLI:EU:C:1979:36], Judgment of the Court, 13 February 1979, Hoffmann-La Roche & Co. AG v Commission of the European Communities, Dominant position, Case 85/76, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61976CJ0085> (letöltés: 2022. 09. 25.).

^{13, 14, 15, 16} TÓTH (6. lj.), 43.

¹⁷ A Bíróság 1983. november 9-ei NV Nederlandsche Banden Industrie Michelin kontra Bizottság-ügyben hozott ítélete [ECLI:EU:C:1983:313], Judgment of the Court, 9 November 1983, NV Nederlandsche Banden Industrie Michelin v Commission of the European Communities, <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en,T,F&num=322/81> (letöltés: 2022. 09. 25.).

tős nyomást gyakorolni a vevőre annak érdekében, hogy elérje a kezdeményhez szükséges célszámot, ezáltal pedig korlátozza a kereskedőket a választási lehetőségeikben.¹⁸ A Bíróság azt is hozzátette, hogy egy kizárólagossági elemet nem tartalmazó kedvezmény is lehet versenyellenes, azonban ezeknek a kedvezményeknek a megítélése összetett vizsgálatot igényel, amelyhez további szempontokat is szemügyre kell venni: (1) van-e a kedvezményt indokoltá tevő gazdasági szolgáltatás; (2) a nyújtott kedvezmény korlátozza-e vagy megszünteti-e a vevő döntési szabadságát az árubeszerzési forrásokat illetően; (3) a kedvezmény elzárja-e a versenytársakat a piactól; (4) azonos jogügylet esetén eltérő feltételek érvényesülnek-e az ügyfelekkel szemben; (5) tovább növekedik-e a gyártó erőfölénye versenytorzítás révén.¹⁹

Ezt követően érdemes felidézni a Bizottság 1999-ben hozott határozatát,²⁰ amelyben a piacvezető British Airways jogsértése került megállapításra. A határozat szerint a British Airways az utazási irodáknak nyújtott kedvezményeivel akadályozta a versenytársai piaci térnyerését, mivel a kedvezmények révén korlátozta az utazási ügynökök választási lehetőségét, üzleti szabadságát.²¹ A Bíróság ebben az ügyben megerősítette a Hoffmann-La Roche- és a Michelin-ügyben kimondottakat, valamint hozzáfűzte, hogy a versenytársak

hátrányba hozatala és a fogyasztói sérelem okozása az EUMSZ 102. cikk b) pont vonatkozásában azonos súlyú tényezőként veendő figyelembe.²²

Végül fel kell idézni a Post Danmark-ügyeket is egy engedményrendszer versenykorlátozásra való alkalmasságának vizsgálata során, ahogyan az tette a Törvényszék is a megismételt eljárása során. A Post Danmark I. ügyben²³ a Bíróság kimondta, hogy az EUMSZ 102. cikk célja nem az, hogy piacon maradjanak a kevésbé hatékony versenytársak az erőfölényben lévő vállalkozással szemben²⁴, enél fogva nem lehet minden kizorító hatást versenykorlátozónak minősíteni; a hatékony verseny velejárója, hogy a fogyasztók számára kevésbé érdekes versenytársak kiszorulnak, illetve eltűnnek a piacról.²⁵

A Post Danmark II. ügyben²⁶ a Bíróság hangsúlyozta, hogy önmagában nem teszi visszaélővé a kedvezményt az a körülmény, hogy az érintett piacon nagyszámú szereplőnek nyújtják, ugyanakkor a piaci érintettség a jogsértés súlyának értékelése, illetve a bírságszabás során fontos szempontot jelenthet.²⁷

A Post Danmark-ügyekkel kapcsolatban a Törvényszék indokolásában azt is kiemelte, hogy az erőfölényben lévő vállalkozások különös felelősséggel²⁸ tartoznak azért, hogy magatartásukkal ne csorbítsák a hatékony versenyt.

¹⁸ TÓTH (6. lj.), 43.

¹⁹ TÓTH (6. lj.), 43–44.

²⁰ A Bizottság IV/D-2/34.780. sz. Virgin/British-ügyben hozott 2000/74/EK sz. határozata, Commission Decision of 14 July 1999 relating to a proceeding under Article 82 of the EC Treaty (IV/D-2/34.780 Virgin/British Airways), https://www.legislation.gov.uk/eudn/2000/74/pdfs/eudn_20000074_adopted_en.pdf (letöltés: 2022. 09. 25.).

²¹ TÓTH (6. lj.), 44.

²² TÓTH (6. lj.), 44.

²³ A Bíróság 2012. március 27-ei a Post Danmark A/S kontra Konkurrenserådet-ügyben hozott ítélete [ECLI:EU:C:2012:172], Judgment of the Court, 27 March 2012, Post Danmark A/S v Konkurrenserådet, <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-209/10&language=EN> (letöltés: 2022. 09. 25.).

²⁴ A nemzeti esetjog összhangban áll ezzel az uniós értelmezéssel, lásd a VJ/32/2014. sz. ügyet, amelyben a Versenytanács kimondta, hogy „11.79. Az értékesítés ösztönzésére, a piaci részesedés növelésére, megtartására vagy csökkenésének megakadályozására, mérséklésére vonatkozó lépések ugyanakkor az eljáró versenytanács álláspontja szerint még egy erőfölényben lévő vállalkozás esetében is lehetnek jogszerűek, a piaci versenyben való helytállás eszközei, így önmagukban nem igazolják a versenykorlátozó szándékot, célzatot.” In: Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa: A Gazdasági versenyhivatal Versenytanácsának a Tpv. -vel kapcsolatos elvi jelentőségű döntései 2018, www.gvh.hu/pfile/file?path=/jogi_hatter/magyar_piacra_iranyado_szabalyozas/elvi_jelentosegu_dontesek/vt_elvi_jelentosegu_dontesek_Tpvt_2018&inline=true, 16. (letöltés: 2022. 09. 28.).

²⁵ TÓTH (6. lj.), 44.

²⁶ A Bíróság 2015. október 6-ai Post Danmark A/S kontra Konkurrenserådet-ügyben hozott ítélete [ECLI:EU:C:2015:651], Judgment of the Court, 6 October 2015, Post Danmark A/S v Konkurrenserådet, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=169191&pageIndex=0&doclang=hu&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=154531> (letöltés: 2022. 09. 25.).

²⁷ TÓTH (6. lj.), 44.

²⁸ Ezt a nézetet a Versenytanács is osztotta a VJ/126/2000. sz. ügyben, valamint továbbfejlesztette a VJ/46/2012. sz. ügyben, amikor elvi jelentőséggel maga is kimondta, hogy minél nagyobb a piaci részesedése egy erőfölényben lévő vállalkozás-

4. A Törvényszék megismételt eljárása

4.1. A Felek érvei

A felperes ismételten a bizottsági határozat megsemmisítését kérte, mivel álláspontja szerint a (1) a határozat téves jogi elemzésen alapul; (2) a Bizottság nem elemezte kellően a fellebbezés tárgyában hozott ítélet 139. pontjában megfogalmazott szempontokat; valamint (3) az AEC-elemzés számos hibával készült. A felperes állította, hogy a Bizottság nem folytatott le elég széleskörű bizonyítást, és pusztán egy vélelemre alapította az engedményrendszer versenykorlátozó hatását. A felperes kifejtette továbbá, hogy a Bizottság számos nyilvánvaló hibát követett el az AEC-teszt alkalmazása során, valamint elmulasztotta annak a vizsgálatát, hogy az álcázatlan korlátozások alkalmasak voltak-e arra, hogy kiváltsák a terhére rótt piackiszorító hatásokat.

Az alperes továbbra is állította a határozatának jogszerűségét. A Bizottság kifejtette, hogy a határozatát a Hoffman-La Roche-ügyre alapította, így nem volt szükséges az AEC-teszt elvégzése, mivel az Intel által alkalmazott engedmények jellegük-nél fogva visszaélészerűek minősülnek, azaz ellentétesek az EUMSZ 102. cikkével. A Bizottság az AEC-elemzéssel kapcsolatban kifejtette azt is, hogy bár megállapításra került, hogy hiba volt az Intel ezzel kapcsolatos érveinek figyelmen kívül hagyása, mégsem vontak le ebből a hibából a teszt megalapozottságával kapcsolatos következtetést.

4.2. A Törvényszék II. ítélete²⁹

A Törvényszék a fellebbezés tárgyában hozott ítélet alapján köteles volt megvizsgálni a vitatott engedmények versenykorlátozásra való alkalmaságát, valamint az Intel által felhozott összes, az AEC-elemzéssel kapcsolatban kifejtett érvet is.

A Törvényszék hivatkozott a Bíróság érvelésére, miszerint jellegére tekintettel versenykorlátozónak minősülhetnek az erőfölényben lévő vállalkozás által bevezetett engedmények, ugyanakkor az EUMSZ 102. cikk alapján ez pusztán egy egyszerű vélelem, ebből kifolyólag pedig a Bizottság

nem mentesül a versenykorlátozó hatások vizsgálatára alól.

A Törvényszék – a Bíróság érvelését követve – arra is utalt, hogyha a vállalkozás már a közigazgatási eljárás során bizonyítékokkal alátámasztva bizonyítani tudja, hogy a magatartása nem volt versenykorlátozásra alkalmas, akkor a Bizottság köteles a Bíróság által megfogalmazott öt szempontot³⁰ is alaposan megvizsgálni annak érdekében, hogy egy engedményrendszert piackiszorító hatásának minősítsen.

A Törvényszék továbbá levezette a Bíróság indokolásából azt az elvet is, hogyha a Bizottság AEC-elemzést folytat le, akkor azt is figyelembe kell venni az engedményrendszer versenykorlátozásra való alkalmasságának megítélése során.

A Törvényszék ezt követően azt vizsgálta meg, hogy téves jogi elemzésen alapul-e a határozat, hiszen ez a körülmény önmagában a határozat megsemmisítéséhez vezethet. E körben a Törvényszék azt vizsgálta, hogy a Bizottság jogi értékelése a Bíróság által megjelölt, az esetjogból levezethető öt szemponton alapszik-e. A Törvényszék e körben helyt adott a felperes érvelésének, és megállapította, hogy a Bizottság határozata nem minden szempontra terjedt ki.

A Törvényszék alaposan foglalkozott az összes OEM-mel és az MSH-val kapcsolatban lefolytatott AEC-teszt helyességének kérdésével, és megállapította, hogy a Bizottság valóban hibásan végezte el ezeket a teszteket, mivel az Intel által felhozott bizonyítékok alapján kétséges volt az AEC-teszt alapját képező számítások helyessége, más szavakkal élve, a Bizottságnak nem sikerült a jogilag megkövetelt módon bizonyítania feltételezéseinek megalapozottságát.

Végül a Törvényszék foglalkozott a felperes harmadik jogalapjával is, amellyel azt sérelmezte, hogy a megtámadott határozat nem elemezte megfelelően a Bíróság által megszabott szempontokat. A Törvényszék megállapította, hogy legalább a lefedettség mértékével és az engedmények időtartamával kapcsolatban hibás a megtámadott határozat, mivel ezeket a szempontokat nem megfelelően

nak, annál nagyobb a felelőssége is. Lásd a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa (24. lj.), 20., 26.

²⁹ A Törvényszék 2022. január 26-ai Intel kontra Bizottság-ítélete [ECLI:EU:T:2022:19], Judgement of the General Court, 26 January 2022, Intel Corporation Inc. v European Commission, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=252762&pageIndex=0&doclang=hu&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=155175> (letöltés: 2022. 09. 25.).

³⁰ Lásd a 2.2. pontban felsorolva.

vizsgálta a Bizottság, tehát e körben is elfogadta a felperesi érvelést.

5. Összegzés

Bár a gazdasági erőfölénnyel való visszaélésre vonatkozó uniós esetjog kiforrottnak tekinthető, egy-egy ügy gyakorlati megítélése mégis rendkívül összetett vizsgálatot igényel mind a versenyhatóságok, mind pedig a bíróságok részéről. A Bizottság határozatának legfőbb hibája talán az volt, hogy azt a Hofmann-La-Roche-ügyre, illetve annak a logikájára építette fel, amely jogeset ugyan továbbra is relevanciával bír, azonban láthatóan már meghaladottnak tekinthető. A jövőbeli erőfölényes ügyekben tehát a Bizottság sokkal inkább az Intel-ügyre és annak a tanulságaira fog hivat-

kozni, hiszen ezúttal a Bíróság részletesen és egyértelműen meghatározta az összes releváns vizsgálendő szempontot.

Noha az Intel-ügy végül versenyjogi jogsértés megállapítása nélkül zárult, érdemes utalni arra, hogy a versenyhatóságok egyre nagyobb hangsúlyt fektetnek a techcégek visszaélészerű piaci magatartásának vizsgálatára.³¹ Különösen érdekes kihívást jelenthetnek a jövőben – az Intel piacához hasonlóan – azok a piacok³², ahol már akkora fogyasztói bizalom alakult ki egy-egy erőfölényben lévő vállalkozással/márkával szemben, hogy bár látszólag verseny van és beléphetnek új szereplők, ám a kialakult fogyasztói preferencia mégis valódi, és nehezen számszerűsíthető, ennél fogva nehezen figyelembe vehető piacra lépési korlátot képest jelenteni.³³

³¹ RUDI Alexandra: Versenyjog és mesterséges intelligencia, Arsboni, 2018. 03. 02., https://arsboni.hu/versenyjog-es-mestersleges-intelligencia/?fbclid=IwAR1WR1pL07X_Mgu6gRXaBHpFLiC0QUcz3t8hMbrKMbLudAjsxNEyQoyYo1KM, (letöltés: 2022. 10. 02.).

³² Például a keresőmotorok piaca, közösségi médiák piaca.

³³ RUDI (31. lj.).

Siposné Mayer Erika Noémi¹



Az Európai Unió Bíróságának C-267/20. számú, az Európai Unió versenyjogi rendelkezéseinek megsértésén alapuló kártérítési keresetről szóló döntésének bemutatása²

Judgment of the Court of Justice of the European Union in Case C-267/20 on the actions for damages for infringements of the provisions of EU competition law

Abstract: *The aim of this study is to summarize the judgment of the European Court of Justice, in which the Court interprets the temporal application of the directive on actions for damages for infringements of the provisions of EU competition law through the nature of substantive and procedural provisions. In addition to presenting the judgement of the European Court of Justice this study gives an overview of the actions for damages for infringements of the provision of the article 101 TFEU.*

Tárgyszavak: előzetes döntéshozatal iránti kérelem, az Európai Unió versenyjogi rendelkezéseinek megsértésén alapuló kártérítési kereset, időbeli hatály, anyagi jogi és eljárási rendelkezések, elévülési idő

Keywords: reference for a preliminary ruling, actions for damages for infringements of the provisions of EU competition law, temporal application, substantive and procedural provisions, limitation period

1. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 101. cikkében foglalt tilalom és a Bizottság hatásköre

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés („EUMSZ”) 101. cikkének (1) bekezdése értelmében „[a] belső piaccal összeegyeztethetetlen és tilos minden olyan vállalkozások közötti megállapodás, vállalkozások társulásai által hozott döntés és összehangolt magatartás, amely hatással lehet a tagállamok közötti kereskedelemre, és amelynek célja vagy hatása a belső piacon belüli verseny megakadályozása, korlátozása vagy torzítása”.

Az EUMSZ a 101. cikkben rögzített tilalom alkalmazásának biztosítását³ az Európai Bizottság („Bizottság”) hatáskörébe helyezi⁴ azzal, hogy a

Bizottság – értelemszerűen a tagállami hatóságokkal együttműködve – akár kérelemre, akár hivatalból megvizsgálhatja azokat az eseteket, ahol fennáll az EUMSZ 101. cikke megsértésének gyanúja, és megállapíthatja a jogsértést. Az EUMSZ 101. és 102. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról szóló 2002. december 16-ai 1/2003/EK-rendelet [A Tanács 1/2003/EK rendelete (2002. december 16.) a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról, EGT vonatkozású szöveg, „1/2003/EK-rendelet”] 4. cikkén alapuló jogkörében eljárva, a 23. cikk (2) bekezdésének a) pontja alapján a Bizottság – határozati formában – bírságot szabhat ki a vállalkozásokra és vállalkozások társulásaira,

¹ Vizsgáló, Bírósági Képviselési Iroda, Gazdasági Versenyhivatal, e-mail: mayer.erika@gvh.hu.

² EU:C:2022:494, Judgement of the Court (First Chamber), 2022. 06. 22., <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=261461&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=292476> (letöltés: 2022. 10. 01.).

³ A bizottság eljárása körében az EUMSZ 102. cikkében rögzített tilalom a 101. cikkel esik egy tekintet alá, mindazonáltal – miután az ismertetett ügyben az EUMSZ 101. cikke megsértésének megállapítása merült fel – jelen ügy szempontjából a 102. cikkre vonatkozó rendelkezések nem bírnak jelentőséggel.

⁴ EUMSZ, 105. cikk, (1) bekezdés.

amennyiben akár szándékosan, akár gondatlanul megsértik az EUMSZ 101. vagy 102. cikkét.⁵

2. A tehergépjármű-ügyről röviden⁶

A Bizottság – a MAN engedékenységi kérelme alapján foganatosított helyszíni vizsgálatokkal megkezdett⁷ – „Tehergépjárművek” kartellügyben⁸ 2016. július 19. napján hozott határozatot,⁹ amelyben megállapította, hogy az eljárás alá vont vállalkozások – köztük az AB Volvo és a DAF Trucks NV – megsértették az EUMSZ 101. cikkét azzal, hogy az 1997. január 17. napja és 2011. január 18. napja közötti időszakban az Európai Gazdasági Térség („EGT”) teljes területére kiterjedően az árazásra, a bruttó áremelésekre, valamint a közepes és nehéz tehergépjárművekre vonatkozó EURO 3–6 szabványok által előírt szennyezőanyag-kibocsátást szabályozó technológia bevezetésével járó költségek időzítésére és áthárítására vonatkozó egyeztetéseket folytattak, amelyek alapján egymással összehangolt megállapodásokat kötöttek. A Bizottság határozati megállapítása szerint az egyeztetésekben az anyavállalatok közvetlenül is részt vettek, de legalább 2002 augusztusától a német leányvállalatokon keresztül zajlottak, amelyek arról eltérő mértékben tettek jelentést anyavállalataiknak. „Az egyeztetést többoldalú és kétoldalú szinten is működtették.”¹⁰ A Bizottság a fenti jogsértés miatt

mind az AB Volvo, mind a DAF Trucks NV vállalkozásokkal szemben bírságot szabott ki.¹¹

3. Az előzetes döntéshozatali eljárás alapjául szolgáló kártérítési kereset

Miként azt az 1. pontban ismertettem, az EUMSZ és az 1/2003/EK-rendelet szabályozása a Bizottság hatásköre mellett széles teret enged a tagállami versenyhatóságnak, és ezzel együtt – az esetleges jogviták esetére – a nemzeti bíróságnak is. Ennek egyik – de korántsem elsődleges – oka ként az 1/2003/EK-rendelet 7. preambulumbekézése rögzíti, hogy „[a] nemzeti bíróságok lényeges szerepet játszanak a közösségi versenyszabályok alkalmazásában. Magánszemélyek közötti jogviták eldöntése alkalmával a közösségi jog szerinti alanyi jogokat védik, például azzal, hogy kártérítést ítélnék meg a jogsértések sértettjeinek.” Pontosán ilyen kártérítési ügyben járt el másodfokon a spanyolországi León Tartományi Bírósága¹² akkor, amikor 2020. június 15. napján előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesztett elő az Európai Unió Bírósága („EUB”) előtt.

A spanyol nemzeti bíróság előtt elsőfokon indult kártérítési ügyet – 2018. április 1. napján benyújtott keresetlevelével – az RM indította a Bizottság „Tehergépjárművek” ügyben hozott jogsértés megállapító és bírságot kiszabó határozata alapján, a közte és az AB Volvo, valamint a DAF Trucks

⁵ Megjegyzendő, hogy a Bizottság hatásköre ugyanakkor korántsem kizárólagos, hiszen az 1/2003/EK-rendelet 5. cikke a tagállami versenyhatóságok hatáskörét is megállapítja az EUMSZ 101. és 102. cikkeinek egyedi ügyekben történő alkalmazására, így szükségszerűen merül fel a kérdés, hogy hatáskör-összeütközés esetén mi a követendő eljárás. Pontosán erről rendelkezik az 1/2003/EK-rendelet 11. cikkének (6) bekezdése, amely kimondja, hogy ha a Bizottság határozat elfogadására irányuló eljárást kezdeményez, a tagállamok versenyhatóságainak megszűnik az a jogköre, hogy az EUMSZ 101. és 102. cikkét alkalmazzák.

⁶ AT.39824 – Tehergépjárművek-ügy (Trucks): Summary of Commission Decision of 27 September 2017 relating to a proceeding under Article 101 of the Treaty on the Functioning of the European Union and Article 53 of the EEA Agreement (Case AT.39824 – Trucks; notified under document C(2017) 6467) 2020/C 216/07, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52020AT39824\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52020AT39824(03)) (letöltés: 2022. 10. 01.).

⁷ A helyszíni vizsgálatokat a Bizottság 2011. január 18. és 21. napja között folytatta le.

⁸ A jogsértés által érintett termékek a 6 és 16 tonna közötti tömegű (közepes) tehergépjárművek és a 16 tonnánál nehezebb (nehéz) tehergépjárművek voltak, ideértve mind a merev, mind a vontató tehergépjárműveket.

⁹ A határozatot 2017. április 6. napján tették közzé az Európai Unió Hivatalos Lapjában (C 108/6., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2017:108:FULL&from=ES>, letöltés: 2022. 10. 01.).

¹⁰ A Bizottság határozatának (10. lj.) (9) bekezdése.

¹¹ A Bizottság által a Volvo-csoportra kiszabott – és kérelmük alapján 40 százalékkal csökkentett – bírságösszeg 670.448.000 EUR összeg volt, amelyért az AB Volvo, a Volvo Lastvagnar AB és a Renault Trucks SAS egyetemlegesen felelős, és amelyből további 468.855.017 EUR összegért a Volvo Group Trucks Central Europe GmbH is egyetemlegesen tartozik helytállni. A PACCAR Inc. és a DAF Trucks NV vállalkozásokra egyetemlegesen kiszabott bírság 752.679.000 EUR volt, amelyből a DAF Trucks Deutschland GmbH vállalkozás egyetemleges felelősségét a Bizottság 376.118.773 EUR összegben határozta meg.

¹² Audiencia Provincial de León.

NV közötti azon megelőző jogügyletekre hivatkozással, amelyek során három tehergépjárművet szerzett be a hivatkozott vállalkozásoktól. Miután az előzményi jogügyletek megkötése és teljesítése a jogsértés időszakára esett, az RM a versenyellenes magatartásból származó kárainak megtérítését követelte, számszerűen: 38.148,71 EUR törvényes kamatokkal növelt összeget, valamint költségeinek megtérítését is kérte.

RM követő kereseti kérelmének¹³ elsődleges hivatkozási alapját a tagállamok és az Európai Unió versenyjogi rendelkezéseinek megsértésén alapuló, nemzeti jog szerinti kártérítési keresetekre irányadó egyes szabályokról szóló 2014. november 26-ai 2014/104/EU-irányelv¹⁴ („2014/104 EU-irányelv”) jelentette, amely alapján az elévülési időt legalább öt évben kell a tagállamoknak meghatározni.¹⁵ Az AB Volvo és a DAF Trucks NV a keresettel szemben ellenkérelmet nyújtottak be, amelyben – többek között – elévülésre hivatkoztak azzal, hogy a szerződésen kívül okozott kárért való felelősség elévülési ideje az alkalmazandó Códigó Civil alapján csupán 1 év.

Az elsőfokú nemzeti bíróság részben helyt adott a keresetnek, és az alperes vállalkozásokat a tehergépjárművek beszerzési ára 15 százalékának megfelelő kártérítés megfizetésére kötelezte. Az elsőfokú bíróság ítéletének indokolásában az elévülési kifogással kapcsolatban rögzítette, hogy a 2014/104/EU-irányelv által előírt 5 éves elévülési idő alkalmazandó, miután a keresetlevél benyújtásának időpontjában az azt átültető rendkívüli királyi törvényerejű rendelet már hatályba lépett. Az elsőfokú bíróság ítéletében hivatkozott továbbá a 2014/104/EU-irányelv 17. cikk (2) bekezdése által szabályozott károkozási – megdönthető – vélelmére¹⁶ is, amely „megosztja” a bizonyítás terhet, és amely ekként eljárásjogi rendelkezésnek minősül. A bíróság egyébiránt pedig a kár mértékét becs-

léssel határozta meg, amelynek lehetőségét ugyancsak a spanyol jogrendbe implementált 2014/104/EU-irányelv 17. cikkének (1) bekezdése jelentette: „... [a] tagállamok biztosítják, hogy a nemzeti bíróságok hatáskörrel rendelkezzenek a kár mértékének a nemzeti eljárásokkal összhangban történő felbecslésére, amennyiben megállapítást nyer, hogy a felperes kárt szenvedett, azonban a kár mértékét a rendelkezésre álló bizonyítékok alapján gyakorlatilag lehetetlen vagy túlságosan nehéz pontosan számszerűsíteni.”

Az elsőfokú ítélettel szemben az AB Volvo és a DAF Trucks NV fellebbezést nyújtottak be a visszaható hatály tilalmának megsértése okán, hiszen a jogsértés időszaka 2011. január 18. napján lezárult, az alkalmazhatóság alapját pedig a jogsértés elkövetésének időpontja, és nem a keresetindítás napja jelenti.

A másodfokú bíróság – bár ezt mind a felperes, mind alperesek ellenezték – előzetes döntéshozatali eljárásra irányuló kérelmet terjesztett elő annak okán, hogy alkalmazható-e a nemzeti jogba átültetett 2014/104/EU-irányelv, avagy a Códigó Civil, a spanyol polgári törvénykönyv alapján ítélandó meg az ügy. A kérdés mind az elévülési idő, mind a bizonyítási teher vonatkozásában perdöntő, hiszen amíg előbbi alapján a kártérítési követelés 5 év alatt évül el, és sem a kár mértékét, sem annak bekövetkeztét nem kell felperesnek bizonyítania, addig utóbbi esetben a felperesi követelés elévült, és ha nem évült volna el, a felperesen nyugodna a bizonyítás teljes terhe.

Az előterjesztő nemzeti bíróság kétségeit egyrészt az okozta, hogy Spanyolország a 2014/104/EU-irányelvet nem az irányadó – 2014. december 26. napja és 2016. december 27. napja közötti – határidőben implementálta, hanem csupán 2017. május 27. napján,¹⁷ másrészt – a nemzeti bíróság meglátása szerint – annak időbeli hatályra vonat-

¹³ A jogirodalom kétféle versenyjogi kártérítési pert különböztet meg, az önálló („stand alone”) és a követő („follow on”) kereseteket. „Követő típusú kereset esetén az igényérvényesítés a versenyjogi hatóság jogerős határozatát követi, amelyben a versenyhatóság a jogsértést már jogerősen megállapította, ellenben önálló kereset esetén a felperes igényérvényesítésének peres szakaszát hatósági eljárás nem előzte meg.” In: POLAUF Tamás (szerk.): Versenyjogi kártérítési perek, Wolters Kluwer Kiadó, 2018, 21.1.1.

¹⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/104/EU irányelve (2014. november 26.) a tagállamok és az Európai Unió versenyjogi rendelkezéseinek megsértésén alapuló, nemzeti jog szerinti kártérítési keresetekre irányadó egyes szabályokról, EGT-vonatkozású szöveg („2014/104/EU-irányelv”), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32014L0104> (letöltés: 2022. 10. 01).

¹⁵ A 2014/104/EU-irányelv 10. cikkének (3) bekezdése.

¹⁶ A 2014/104/EU-irányelv 17. cikkének (2) bekezdése értelmében kartell keretében elkövetett versenyjogi jogsértés esetén vélelmezni kell a károkozás tényét. A jogsértő jogosult e vélelem megdöntésére.

¹⁷ A nemzeti jogba átültetésre a 9/2017. rendkívüli királyi törvényerejű rendelettel került sor.

kozó rendelkezései nem egyértelműen ítéltetők meg. A 2014/104/EU-irányelv 22. cikke rendelkezik ugyanis az irányelv időbeli hatályáról, amelynek (1) bekezdése¹⁸ az anyagi jogi rendelkezések visszamenőleges hatályát hivatott kizárni, amíg a (2) bekezdés¹⁹ arról rendelkezik, hogy az (1) bekezdés alá nem tartozó rendelkezések – vagyis az eljárási jogi jellegűek – a 2014. december 26. napján vagy azt követően indított keresetekre alkalmazandók. Az alkalmazandó jogszabályra vonatkozó kérdés perdöntő jelentőségére figyelemmel tehát az előterjesztő nemzeti bíróság az előtte folyamatban lévő eljárást felfüggesztette, és előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett, amelyben arra a kérdésre kereste a választ, hogy van-e lehetőség a 2014/104/EU-irányelv elévülési időt rögzítő 10. cikkének, valamint a bírósági kárbecslést lehető tevő 17. cikk (1) bekezdésének, végül a károkozási vélelmet rögzítő 17. cikk (2) bekezdésének a 22. cikkel összhangban történő alkalmazására egy olyan kártérítési kereset ügyében, amely kereset – noha az irányelv hatálybalépése előtt befejeződött versenyjogi jogsértésre vonatkozik – az azt átültető rendelkezések hatálybalépését követően indult.²⁰

4. A rendelkezések anyagi vagy eljárási jogi jellegének jelentősége és a kialakult joggyakorlat

Az EUB az előzetes döntéshozatali eljárásban 2022. június 22. napján hozta meg ítéletét,²¹ amely-

ben mindenekelőtt az eljárási jogi és anyagi jogi szabályok időbeli alkalmazásának alapvető eltéréseire emlékeztetett. Az EUB már a 2010. július 8. napján kelt, C-334/08. számú ügyben hozott ítéletében²² is állandó ítélkezési gyakorlatként összegezte, hogy „(60) ... az eljárási szabályokat általában a hatálybalépésükkor folyamatban lévő jogvitákra is alkalmazni kell, ellentétben az anyagi jogi szabályokkal, amelyeket általában úgy értelmeznek, mint amelyek a hatálybalépésük előtt keletkezett helyzetekre nem vonatkoznak”.²³ Az EUB 2010 óta mind az eljárási rendelkezések úgynevezett „rögtönös” hatályát, mind az anyagi jogi rendelkezésekre vonatkozó visszamenőleges hatály tilalmát számos ítéletében megerősítette, utóbbi esetében pedig ennek jogpolitikai indokát is több alkalommal meghatározta. Az EUB így például a C-428/20. számú ítéletében rögzítette, hogy „(33) ... az uniós anyagi jogi szabályokat a jogbiztonság és a jogos bizalom elvének tiszteletben tartása érdekében úgy kell értelmezni, hogy azok a hatálybalépésüket megelőzően keletkezett jogviszonyokra csak annyiban vonatkoznak, amennyiben azok szövegéből, céljából és rendszeréből világosan következik, hogy ilyen hatást kell nekik tulajdonítani”.²⁴ A főszabály tehát az, hogy az új szabály azon jogi aktusnak a hatálybalépésétől alkalmazandó, amely e jogi szabályt bevezeti.

Kivételt képez azonban a főszabály alól az az eset, ha különleges rendelkezések szólnak az időbeli alkalmazás feltételeiről. A 2014/104/EU-irányelv 22. cikke – mint előzőleg ismertettem – már-

¹⁸ „A tagállamok biztosítják, hogy a 21. cikk értelmében az ezen irányelv anyagi jogi rendelkezéseinek való megfelelés céljából elfogadott nemzeti intézkedések ne legyenek visszamenőleges hatállyal alkalmazhatók.”

¹⁹ „A tagállamok biztosítják, hogy a 21. cikk értelmében elfogadott, az (1) bekezdésben említettektől eltérő nemzeti intézkedések nem alkalmazhatók az olyan kártérítési keresetekre, amelyeket valamely nemzeti bíróságnál 2014. december 26. előtt indítottak.”

²⁰ EU:C:2022:494, (2. lj.), (30) bekezdés.

²¹ Az ügyben Athanasios Rantos főtanácsnok 2021. október 28. napján ismertette főtanácsnoki indítványát, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-10/cp210193en.pdf> (letöltés: 2022. 10. 01.).

²² EU:C:2010:414, Judgement of the Court (Second Chamber), 2010. 07. 08., <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=83133&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=185824> (letöltés: 2022. 10. 01.).

²³ A C334/08. sz., Bizottság kontra Olaszország-ügyben 2010. július 8-án hozott ítélet (EU:C:2010:414) 60. pontja. [Lásd továbbá különösen a 212/80–217/80. sz., Meridionale Industria Salumi és társai-ügyben 1981. november 12-én hozott ítélet (Judgement of 12. 11. 1981. – Joined Cases 212 to 217/80, <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=91124&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=186642>, letöltés: 2022. 10. 01.) 9. pontját, valamint a C361/02. és C362/02. sz., Tsapalos és Diamantakis egyesített ügyekben 2004. július 1-jén hozott ítélet (Judgement of 1. 7. 2004 – Joined Cases C-361/02 and C-362/02, Judgement of the Court (Third Chamber), 1 July 2004, <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=49334&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=187520>, letöltés: 2022. 10. 01.) 19. pontját].

²⁴ EU:C:2022:494 (2. lj.), (31) bekezdés. (Lásd még a 2021. december 21-ei Skarb Państwa [Gépjárműfelelősségbiztosítási fedezet] ítéletet, C-428/20, EU:C:2021:1043 [A Bíróság ítélete (második tanács), 2021. 12. 21., a C-428/20. sz. ügyben, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=251514&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=288632>, letöltés: 2022. 10. 01.], 33. pont.)

pedig pontosan ilyen: külön rendelkezik mind az anyagi jogi, mind az eljárásjogi rendelkezések időbeli hatályáról.

5. Kitekintés a C-637/17. számú ügyre, avagy a 2014/104/EU-irányelv 22. cikkére vonatkozó korábbi joggyakorlat

Az EUB a 2014/104/EU-irányelv időbeli hatályára vonatkozó rendelkezések nemzeti jogszabályokkal összefüggő értelmezését nem először vizsgálta, korábban ugyanis a 2014/104/EU-irányelv 22. cikke kapcsán a portugál nemzeti bíróság is kezdeményezett már előzetes döntéshozatali eljárást, amelynek eredményeként az EUB 2019. március 28. napján hozott ítéletet. A C-637/17. számú, a Cogeco Communication Inc. kártérítési keresetén alapuló ügyben²⁵ a Lisszaboni Kerületi Bíróság²⁶ 2017. július 25. napján kelt határozatával – elsődlegesen – abban a kérdésben kérte az EUB értelmezését, hogy a 2014/104/EU-irányelv vonatkozik-e egyáltalán a nemzeti bíróság előtt folyamatban lévő jogvitára, amelyben a Cogeco Communication Inc. a kártérítési keresetét 2015. február 27. napján – vagyis az irányelv hatálybalépése után, azonban az átültetésre előírt határidő lejárta és a tényleges implementálás²⁷ megtörténte előtt – terjesztette elő.

Az EUB az ügyben mindenekelőtt rögzítette, hogy a 2014/104/EU-irányelv 22. cikke olyan konkrét rendelkezéseket tartalmaz, amelyek kifejezetten meghatározzák a 2014/104/EU-irányelv eljárásjogi és anyagi jogi rendelkezéseinek időbeli alkalmazási feltételeit, így az anyagi jogi rendelkezések visszamenőleges hatályát általános jelleggel tilalmazzák, amíg az eljárásjogi rendelkezések kapcsán az alkalmazást csupán a 2014. december 26. napján vagy azt megelőzően előterjesztett kártérítési keresetekre zárják ki. Az EUB utóbbival összefüggésben emlékeztetett arra, hogy az eljárási jogi rendelkezés alkalmazására vonatkozó korlátból al contrario következik, hogy a 2014. december 26. napját követően előterjesztett keresetek esetén a tagállamok diszkrecionális jogkörébe tartozik

annak eldöntése, hogy az irányelv alapján hozott nemzeti jogi eljárásjogi rendelkezések alkalmazandók legyenek-e.²⁸ Amennyiben tehát az implementálás során a tagállam nem határozott úgy, hogy az implementáló jogszabály eljárásjogi rendelkezései ne legyenek alkalmazandók az annak hatálybalépése előtt, csak a 2014. december 26. napját követően előterjesztett keresetekre, úgy nem alkalmazandók. Mivel pedig megállapítható volt, hogy az említett irányelv eljárási rendelkezéseit átültető portugál törvény pontosan ekként rendelkezett, amíg az anyagi jogi rendelkezések visszaható hatálya az irányelvnél fogva kizárt, az EUB megállapította, hogy a 2014/104/EU-irányelv a Cogeco Communications Inc. kártérítési keresetére semmiképpen sem alkalmazható.

Az EUB tehát már a C-637/17. számú ítéletében kifejtette, hogy a 2014/104/EU-irányelv 22. cikkének rendelkezései pontosan és egyértelműen határozzák meg az irányelv időbeli hatályát akként, hogy az anyagi jogi rendelkezések vonatkozásában a visszamenőleges hatály általános tilalmát rögzítik, amíg az eljárásjogi rendelkezések tekintetében mozgásteret biztosítanak a tagállamoknak azzal, hogy az alkalmazás lehetősége a 2014. december 26. napján vagy azt megelőzően indított keresetekre nem állhat fenn. Következésképpen az alkalmazandóság kérdésében annak van elsődlegesen jelentősége, hogy az alkalmazni szándékolt rendelkezés anyagi jogi vagy eljárásjogi jellegű-e. Az EUB portugál bíróságnak adott jogértelmezése erre a kérdésre már nem terjedt ki, ennek vezérfonalait azonban az EUB – különösen az elévülési idővel összefüggésben – már korábbi gyakorlatában részletesen kidolgozta.

6. Az EUB jogértelmezése

Az EUB jelen ügyben tehát annak eldöntését tartotta az elsődleges eldöntendő kérdésnek, hogy a 2014/104/EU-irányelv 10. és 17. cikkeiben foglalt rendelkezések anyagi vagy eljárásjogi rendelkezésnek minősülnek-e. Az EUB leszögezte, hogy ezt a kérdést – miután az irányelv időbeli hatályára

²⁵ EU:C:2019:263, Judgement of the Court (Second Chamber), 2019. 03. 28., <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=212328&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=289794> (letöltés: 2022. 10. 01.).

²⁶ Tribunal Judicial da Comarca de Lisboa.

²⁷ Az implementálás a 23/2018. számú törvénnyel történt meg, Spanyolországhoz hasonlóan szintén határidőn túl.

²⁸ EU:C:2019:263 (26. lj.), 28. pont.

vonatkozó 22. cikk rendelkezései a nemzeti jogra nem utalnak – az uniós jog alapján kell értékelni.²⁹ Az EUB e tekintetben arra is emlékeztetett, hogy a rendelkezések anyagi vagy eljárásjogi jellegűnek minősítése tekintetében bármilyen, a tagállamoknak biztosított mozgástér veszélyeztetné az egységes és hatékony jogalkalmazást.³⁰

6.1. A 2014/104/EU-irányelv 10. cikkének (3) bekezdése – elévülési idő

Az EUB joggyakorlatában visszatérően foglalkozik az elévülési idő jellegének kérdésével, így határozatának ezen részében alapvetően korábbi gyakorlatára utalt vissza. Az EUB így kiemelte, hogy az elévülési idő jogi rendeltetése kettős: egyrészt biztosítja a károsult jogainak védelmét azáltal, hogy elegendő időt ad a keresetindításhoz szükséges információk összegyűjtésére, másrészt megakadályozza, hogy a károsult határozatlan ideig késlekedhessen a joggyakorlással, ezzel hátrányos helyzetbe hozva a károkozót. Az elévülési idő tehát mind a károsultat, mind a károkozót védeni hivatott. Utóbbit azzal, hogy a kártérítési igény az elévülési idő elteltével elenyészik, vagyis a károsult oldalán a jog érvényesíthetősége megszűnik.³¹ Ez az igényelnyés emeli ki az elévülési időt az eljárási határidők közül az anyagi jogi rendelkezések közé.

Az EUB – miután egyértelműen amellet foglalt állást, hogy az elévülési idő anyagi jogi rendelkezésként a 2014/104/EU-irányelv 22. cikkének (1) bekezdése alá tartozik – azt is leszögezte, hogy jelen ügyben nem vitatott kérdés, hogy Spanyolország az implementálási határidőt elmulasztotta, így következő lépésben azt kell megvizsgálni, hogy az átültetési határidő lejártakor – vagyis 2016. december 27. napján – már letelt-e az alapügyben szereplő helyzetre alkalmazandó elévülési idő.³² Erre a kérdésre az EUB megítélése szerint az előzetes döntéshozatalra irányuló kérelmet előterjesztő nemzeti bíróság feladata válaszolni. A spanyol jogszabályok ismeretében ugyanis az átültetést megelőző elévülési idő – az alapügy alpereseinek

hivatkozásával egyezően – 1 év volt, ugyanakkor az csak akkor kezdődött meg, amikor az érintett felperes tudomást szerzett a felelősséget keletkeztető tényállásról. Ez utóbbi körülmény megítélése pedig a nemzeti bíróság feladata. Az EUB ugyanakkor mintegy iránymutatásként utal a 2014/104/EU-irányelv (47) preambulumbekzdésére, amely hangsúlyozza, hogy információk aszimmetria áll fenn a károsult hátrányára, amelyet a jognak a hatékony védelem érdekében orvosolni kell. Éppen ennek okán rendelkezik a 2014/104/EU-irányelv 10. cikkének (2) bekezdése arról, hogy az elévülési idő nem kezdődhet meg azelőtt, hogy a versenyjogi jogsértés megszűnt volna, és a károsultnak tudomása lenne vagy észszerűen elvárható módon tudomása kellene legyen a szóban forgó magatartásról, és annak tényéről, hogy az versenyjogi jogsértésnek minősül; arról a tényről, hogy a versenyjogi jogsértés számára kárt okozott; valamint a jogsértő kilétéről. Mindezekből – összhangban az EUB ítélkezési gyakorlatával – pedig az következik, hogy „... a versenyjogi jogsértés fennállása, a kár fennállása, az e kár és e jogsértés közötti okozati összefüggés, valamint e jogsértés elkövetőjének személyazonossága azon elengedhetetlen információk közé tartozik, amelyekkel a károsult személynek rendelkeznie kell ahhoz, hogy kártérítési keresetet indítson.”³³

A kártérítési keresetek minimálisan szükséges információalapja és az elévülési idő kezdő időpontjának az összefonódása sem egy újonnan megjelenő értelmezése az EUB-nak. A 2014/104/EU-irányelv időbeli hatálya kapcsán röviden ismertetett C-637/17. számú ügyben ugyanis a portugál nemzeti bíróság – az irányelv esetleges alkalmazhatatlanságának esetére – abban a kérdésben is az EUB jogértelmezését kérte, hogy megfelel-e a tényleges érvényesülés és az egyenértékűség elvének azon nemzeti szabályozás, amely szerint a kártérítési keresetekkel kapcsolatos elévülési idő kezdő időpontja az a nap, amelyen a károsult személy tudomást szerzett a kártérítéshez való jogáról, akkor is, ha a jogsértésért felelős személy és a kár

²⁹ EU:C:2022:494, (2. lj.), (39) bekezdés.

³⁰ EU:C:2022:494 (2. lj.), (40) bekezdés.

³¹ Lásd analógia útján a 2012. november 8-ai Evropaiki Dynamiki kontra Bizottság-ítélet 52. és 53. pontját, C469/11 P, EU:C:2012:705, Judgement of the Court (Third Chamber), 2012. 11. 08., <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=129466&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=295260> (letöltés: 2022. 10. 01.).

³² EU:C:2022:494 (2. lj.), (49) bekezdés.

³³ EU:C:2022:494 (2. lj.), (60) bekezdés.

pontos terjedelme nem ismert. A kérdés kapcsán az EUB kiemelte, hogy annak lehetősége, hogy bármely személy követelhesse az EUMSZ 101. vagy 102. cikkét megsértő vállalkozástól a jogsértéssel okozati összefüggésben keletkezett kára megtérítését, nem csupán a tilalmak hatékony érvényesülését szolgálja, hanem egyúttal visszatartó erőt is képvisel a jogsértések elkövetésével szemben, ekként két aspektusból is hozzájárul a verseny fenntartásához.³⁴ Az EUB továbbá hangsúlyozta, hogy az irányelv hatálya alá nem tartozó jogvitákban alkalmazott nemzeti szabályoknak is meg kell felelniük az egyenértékűség és tényleges érvényesülés elvének, és figyelemmel kell lenniük a versenyjogi ügyek sajátosságaira, így kiemelten arra, hogy a versenyjogi jogsértésekre alapított kártérítési keresetekhez összetett ténybeli és gazdasági elemzés lefolytatása lenne szükséges. Ennek mentén az EUB meghatározta azokat a fő szempontokat, amelyeknek az elévülés nemzeti szabályozásának meg kell felelnie annak érdekében, hogy az egyenértékűség és tényleges érvényesülés elve ne sérüljön. Az első ilyen támpont, hogy „... az elévülési idő nem lehet annyira rövid, hogy az elévülés egyéb szabályaival együttesen alkalmazva gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézé tegye a kártérítési követeléséhez való jog gyakorlását.”³⁵ Az EUB ebbe a körbe sorolta – vagyis túl rövidnek ítélte – azt az esetet, ha az elévülési idő már azt megelőzően megkezdődik, hogy a károsult a jogsértésért felelős személy kilétéről tudomást szerezne. „[a] hhoz ugyanis, hogy a károsult személy kártérítési keresetet terjeszthessen elő, elengedhetetlen, hogy tudja, mely személy felelős a versenyjog megsértéséért.”³⁶ A második támpont az volt, hogy abban az esetben – és a portugál rendelkezésekben így volt –, ha az elévülési idő nem nyugszik vagy szakad meg azon eljárás időtartama alatt, amelynek végén a jogsértés megállapítására sor kerül, előállhat az az eset, hogy az elévülési idő azt megelőzően eltelik, hogy a károsult egyáltalán keresetindítási pozícióba kerülhetne, így nyilvánvalóan sérti a tényleges érvényesülés elvét.³⁷ A röviden ismertetett jogértelmezés megerősíti, hogy a EUB jog-

gyakorlata a 2014/104/EU-irányelvet megelőzően is egységes volt tehát abban a kérdésben, hogy az információs aszimmetria hatékony orvoslásának lehetősége abban áll, hogy a károsult igénye semmiképpen se enyésszen el amiatt, mert a jogsértés feltárásához nem rendelkezik a versenyhatóságok tudásával és eszközeivel. A kifejtettekkel alapul véve így a Volvo-ügyben az elévülési idő kapcsán a további egyetlen vizsgálandó kérdés, hogy melyik az az időpont, amikor a károsult a keresetindításhoz szükséges információk birtokában lévőnek tekintendő, vagyis mikor kezdődik meg az elévülési idő.

Az EUB ennek megfelelően a C-267/20. számú határozatában hangsúlyozta is, hogy az alapügyben a felek közötti vita alapvetően abban áll, hogy a Código Civil – vagyis a C-637/17. sz. ügghöz hasonlóan a nemzeti szabályozás – alkalmazása esetén melyik az az időpont, amely az egyéves elévülési határidő kezdőnapját jelenti: a bizottsági határozatra vonatkozó sajtóközlemény közzétételének a napja, vagyis 2016. július 19. napja, avagy magának a határozat összefoglalásának az Európai Unió hivatalos lapjában történő közzététele, vagyis 2017. április 6. napja. E tekintetben az EUB – elfogadva a főtanácsnok vonatkozó álláspontját – azt rögzítette, hogy a károsultaktól nem várható el, hogy a médiának szánt közleményeket nyomon kövessék, hovatovább a sajtóközlemény a keresetindításhoz szükséges adatokat nem is tartalmazza, ekként észszerűen az fogadható el, ha az elévülési idő kezdőnapjának 2017. április 6. napját tekintik. Ebben az esetben pedig a korábbi szabályozás szerint a 2014/104/EU-irányelv implementálásakor még nem évült el a kártérítési igény, vagyis az új szabályozás hatálybalépésekor is joghatásokat fejtett ki, így az új szabályozás – vagyis a 2014/104/EU-irányelv 10. cikkének tartalmában megfelelő nemzeti jogszabály – az RM kártérítési keresetere alkalmazandónak tűnik, és az alapügy alperesinek elévülési kifogása nem foghat helyt. Természetesen az EUB végkövetkeztetése feltételes, hiszen a nemzeti bíróság hatáskörébe tartozik utóbbi kérdés jogerős eldöntése.

³⁴ EU:C:2019:263 (26. lj.), (39)–(42) bekezdések. (Lásd továbbá a 2014. június 5-ei Kone és társai-ítélet 23. pontját, C557/12, EU:C:2014:1317, Judgement of the Court (Fifth Chamber), 2014. 06. 05., <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=153312&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=296999> letöltés: 2022. 10. 01.).

³⁵ EU:C:2019:263 (26. lj.), (48) bekezdés.

³⁶ EU:C:2019:263 (26. lj.), (50) bekezdés.

³⁷ Lásd EU:C:2019:263 (26. lj.), (51)–(52) bekezdés.

A sajtóközlemények figyelemmel kísérését illető kötelezettségek hiányára vonatkozó EUB-érvelésnek a hazai joggyakorlatra is jelentős hatása várható. Hazánkban ugyanis nem áll rendelkezésre esetjog a tudomásszerzés kezdő időpontjára vonatkozóan, így különösen arra, hogy „a sajtóban megjelenő hírek, a GVH eljárást indító közleménye, vagy az engedékenységi kérelemre alapított eljárást indító döntés közzététele elegendő indikáció-e arra, hogy a károsult tudomást szerezhesen a jogsértő magatartásról és arról, hogy az versenyjogi jogsértésnek minősül.”³⁸ A kérdés ugyanakkor kiemelt jelentőségű, miután a hatályos magyar szabályozás értelmében az elévülés akkor kezdődik, amikor a károsult tudomást szerez vagy kellő gondosság mellett tudomást szerezhetett volna a jogsértő magatartásról, arról, hogy az versenyjogi jogsértésnek minősül, az okozott kárról, valamint a jogsértő vállalkozás kilétéről.³⁹ Mivel tehát „az elévülés megindulása az adott károsult szubjektív tudatállapotától függő tényezők hatására következhet be, amely így esetről esetre változhat és függhet az úgy adott körülményeitől”,⁴⁰ mindenképpen jelentős annak rögzítése, hogy a Bizottság sajtóközleményei a szükséges küszöböt nem érik el, hiszen ebből az is következik, hogy erre a nemzeti versenyhatóság közzétételei sem lehetnek alkalmasak.

6.2. A 2014/104/EU-irányelv 17. cikkének (1) bekezdése – a bírósági kárbecslés

Az EUB ezt követően a 17. cikk (1) bekezdésének, azaz a bírósági kárbecslésnek a jellegét vizsgálta meg, amelynek során – akárcsak az elévülési idő esetén – a rendelkezés céljából indult ki. Mint arra már utaltam, „[a] versenyjogi szabályokat megsértő (jogsértő) magatartás, a bekövetkezett kár (a kár számszerűsítése), illetve az ezek közötti okozati összefüggés bizonyítása bonyolult tényállási elemek mélyreható, nem ritkán több szakterületet is érintő vizsgálatát teszik szükségessé.”⁴¹ A bírósági kárbecslés célja pedig egyértelműen a hatékonyság, a megkövetelt bizonyítási szint rugalmasabbá tétele, valamint az érintett felperes hátrányára

fennálló információs aszimmetria orvoslása, vagyis annak kiküszöbölése, hogy a bekövetkezett kár számszerűsítése egyébként szükségessé tenné „... annak értékelését, hogy az érintett piac milyen módon alakult volna a jogsértés hiányában.”⁴² Az EUB következetes ítélkezési gyakorlata szerint pedig a bizonyítási szintre – és a bizonyítás terhére – vonatkozó szabályok alapvetően eljárási szabályoknak minősülnek.⁴³

Elfogadva, hogy a bírósági kárbecslés eljárásjogi – és nem anyagi jogi – rendelkezésnek minősül, a 2014/104/EU-irányelv 22. cikkének (2) bekezdéséből már egyértelműen következik a válasz a spanyol nemzeti bíróság kérdésére, hiszen az eljárásjogi szabályokat hatálybelépésük időpontjától kezdődően kell alkalmazni, így a 2017-ben implementált rendelkezés a 2018. április 1. napján benyújtott keresetlevél alapján indult eljárásban agálytalanul alkalmazható.

6.3. A 2014/104/EU-irányelv 17. cikkének (2) bekezdése – a károkozás vélelme

A végső kérdést így a megdönthető károkozási vélelmet felállító 17. cikk (2) bekezdése jelenti. A rendelkezés célját a 2014/104/EU-irányelv (47) preambulumbekzdése elsősorban szintén a hatékonyságban látja. A hivatkozott jogszabályhely szerint „[a]z információs aszimmetria és a kár versenyjogi ügyekben való számszerűsítésével kapcsolatos egyes nehézségek orvoslása, valamint a kártérítési igények hatékonyságának biztosítása érdekében indokolt azt vélelmezni, hogy egy kartell által elkövetett jogsértés esetében a jogsértés kárt okozott, különösen az arra gyakorolt hatás révén. Az ügy tényállásától függően ez azt jelenti, hogy a kartell árnövekedést vált ki, vagy megakadályozza azt az árcsökkenést, amely a kartell hiányában egyébként bekövetkezett volna. Ez a vélelem nem terjedhet ki a kár konkrét összegére. A jogsértők számára lehetővé kell tenni e vélelem megdöntését. E megdönthető vélelmet indokolt a kartellekre korlátozni, tekintettel titkos jellegükre, ami növeli az információs aszim-

³⁸ POLAUF (15. lj.), 14.2.4.

³⁹ 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról, 88/T. § (1) bekezdés.

⁴⁰ POLAUF, (15. lj.) 14.2.4.

⁴¹ POLAUF, (15. lj.) 21.

⁴² EU:C:2022:494 (2. lj.), (82) bekezdés.

⁴³ Lásd ebben az értelemben: 2016. január 21-ei Eturas és társai-ítélet 30–32. pontját, C74/14, EU:C:2016:42, Judgement of the Court (Fifth Chamber), 2016. 01. 21., <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=173680&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=300346> (letöltés: 2022. 10. 01.).

metriát, és megnehezíti a felperesek számára a kár bizonyításához szükséges bizonyítékok beszerzését.”

Önmagában a bizonyítás hatékonyabbá tételének jogalkotói célzata és a bizonyítási teher érintettsége eljárásjogi rendelkezésnek láttatja a megdönthető vélelmet, azonban e körben az EUB fontos tényezőre mutatott rá. Hangsúlyozta, hogy a megdönthető vélelem felállítása nem kizárólag azt a következményt hordozza magában, hogy az információs aszimmetria orvoslásával egyszerűsödik a bizonyítás, hiszen a keresetindításhoz szükséges elengedhetetlen információk között – ahogyan erre a 4.1. pontban az elévülési idő kezdete kapcsán már kitértem – a kár és a jogsértés közötti ok-okozati összefüggés is szerepel. A megdönthető vélelem felállítása tehát nem csupán bizonyítási kérdés, hanem egyszersmind a keresetindítás jogalapjaként is megjelenik, hiszen közvetlenül kapcsolódik a károkozó felelősségének megállapításához. A megdönthető vélelem szoros kapcsolata a jogalappal pedig kiemeli azt a pusztán a bizonyításra vonatkozó eljárásjogi rendelkezések köréből, és anyagi jogi rendelkezéssé teszi.

Anyagi jogi rendelkezésekre pedig a 2014/104/EU-irányelv 22. cikkének (1) bekezdése irányadó, így annak tekintetében a visszamenőleges alkalmazás kizárt. Az EUB megítélése szerint a visszamenőleges alkalmazás a megdönthető vélelem kapcsán akkor valósulna meg, ha a vélelmet keletkeztető körülmény – vagyis a kartell fennállása – megelőzi az átültetési határidő lejártát, amely kérdésre az ismertetett tények alapján egyértelműen igenlő válasz adható, hiszen a jogsértés 2011 januárjában fejeződött be, amíg maga az irányelv csupán a 2014. évben született. A visszamenőleges alkalmazás tilalmának megfelelően tehát a 17. cikk (2) bekezdésében foglalt megdönthető vélelem – szemben az elévülési rendelkezésekkel és a bírósági kárbecslés szabályával – a León Tartományi Bíróság előtt indult kártérítési ügyben annak ellenére sem alkalmazható, hogy a kártérítési kereset benyújtására az irányelvnek megfelelő jogszabálymódosítások hatálybalépését követően került sor.

7. Összegzés

Az EUB az előzetes döntéshozatali eljárásában az egyértelműen eljárásjogi rendelkezésnek minősülő bírósági kárbecslés tekintetében a hatálybalépést követő azonnali alkalmazhatóság mellett foglalt állást, amely teljes mértékben megfelel ítélkezési gyakorlatának. Az EUB ítélete ugyanakkor az anyagi jogi szabályok alkalmazhatósága tekintetében – bár szintén kialakult gyakorlat a visszaható hatályú jogalkalmazás – újításokat hozott. Ezek szükségességének elsődleges oka a 2014/104/EU-irányelv időbeli hatályára vonatkozó rendelkezések pontatlan meghatározásából eredeztethető, hiszen – miként arra álláspontom szerint a kérdéseket előterjesztő nemzeti bíróság helyesen mutatott rá – a „visszamenőleges hatály” kifejezés önmagában nem lehet egyértelmű egy olyan többszintű követelés tekintetében, mint amilyen a versenyjogi jogsértésből eredő kár megtérítésére irányuló igény. Kétségtelen, hogy a 2014/104/EU-irányelv rögzíti, hogy a valamely nemzeti versenyhatóság vagy felülvizsgálati bíróság által hozott jogerős határozatban megállapított versenyjogi jogsértés megtörténte a nemzeti bíróságoknál indított kártérítési perekben nem vitatható, azonban ezen rendelkezés nem zárja ki azt, hogy a jogsértés körülményei – így különösen annak időbelisége – a kártérítési eljárásra ne hathasson ki. A versenyjogi jogsértésből eredő károk megtérítése iránti keresetek vonatkozásában a kártérítés jogalapját ugyan a jogsértés megállapítása – illetőleg az arról való károsulti tudomásszerzés – jelenti, azonban ez nem kezelhető egységesen valamenynyire vonatkozásában, a keresetindítás időpontjának éppúgy jelentősége lehet, mint a károkozó vélelem tekintetében a jogsértés időtartamának. A skála tehát, amelyet a visszamenőleges hatály kifejezésnek kell lefednie, széles.

Pontosan erre volt figyelemmel az EUB, amikor az egyes anyagi jogi rendelkezések közötti különbséget azok eredetében és lényegi tartalmában ragadta meg, irányt mutatva ezzel olyan jövőben esetlegesen felmerülő jogkérdésekre, amelyek akár a magyar bíróságok előtt is felmerülhetnek.⁴⁴

⁴⁴ A magyar jogalkotó a 2014/104/EU-irányelv rendelkezéseit a 2016. évi CLXI. törvénnyel (2016. évi CLXI. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény, valamint a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény módosításáról) implementálta.

Szász Dávid¹



A Bíróság C-588/20. számú ügyben született ítélete – az EUMSZ 101. cikkével ellentétesnek nyilvánított magatartás által okozott kár megtérítése iránti kereset az Európai Unió Bírósága előtt

Judgment of the Court of Justice of the European Union in Case C-588/20 – A claim for compensation for damage caused by a practice found to be contrary to Article 101 TFEU before the CJEU

Abstract: This case report presents the judgment of the Court of Justice of the European Union in a preliminary ruling procedure that arose in the context of a follow-on action between an administrative district of Germany that is seeking compensation from an undertaking for harm caused by a practice prohibited under Article 101(1) TFEU and Article 53 of the Agreement on the European Economic Area in relation to refuse collection trucks it purchased.

Tárgyszavak: versenyjog, előzetes döntéshozatali eljárás, az EUMSZ 101. cikkel ellentétesnek nyilvánított magatartás által okozott kár megtérítése iránti kereset, a jogsértés által érintett termékek, tehergépjárművek, különleges célú járművek

Keywords: competition law, reference to preliminary ruling, claim for compensation for damage caused by a practice found to be contrary to Article 101 TFEU, products concerned by the infringement, trucks, specialized vehicles

1. Bevezetés

Jelen esetismertetés tárgya a németországi, hannoveri regionális bíróság² („regionális bíróság”) által kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárásban, a C-588/20. számú Daimler-ügyben hozott ítélet.³ Maga az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a németországi Northeim közigazgatási járás⁴ („northeimi járás”) és a Daimler AG („Daimler”) közötti származékos keresettel összefüggésben merült fel.

A kereset „származékossága” abból fakad, hogy benyújtásának alapját az Európai Bizottság („Bizottság”) által az AT.39824 – Tehergépjárművek

ügyben 2016. július 19-én hozott C(2016) 4673. számú határozat („bizottsági határozat”) képezte, amelyben a Bizottság megállapította, hogy több nemzetközi tehergépjármű-gyártó, köztük a Daimler, a MAN és az Iveco Magirus megsértette az Európai Unió működéséről szóló szerződés („EUMSZ”) 101. cikkét és az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodás („EGT-megállapodás”) 53. cikkét.

A northeimi járás a Daimlertől vásárolt hulladékgyűjtő tehergépjárművekkel kapcsolatban kártérítést követelt a Daimlertől az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdése⁵ és az EGT-megállapodás 53. cikke

¹ Versenytanácsi vizsgáló, Döntéshozatali Támogató Iroda, Gazdasági Versenyhivatal, e-mail: szasz.david@gvh.hu.

² Landgericht Hannover.

³ 2022. augusztus 1-jei Daimler-ítélet (C-588/20, ECLI:EU:C:2022:607, „Daimler-ügy”, illetve „Daimler-ítélet”), Judgment of the Court (First Chamber) In Case C-588/20, 2022. 08. 01., <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=263728&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=395768> (letöltés: 2022. 10. 10.).

⁴ Landkreis Northeim.

⁵ Az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdése: „A belső piaccal összeegyeztethetetlen és tilos minden olyan vállalkozások közötti megállapodás, vállalkozások társulásai által hozott döntés és összehangolt magatartás, amely hatással lehet a tagállamok közötti kereskedelemre, és amelynek célja vagy hatása a belső piacon belüli verseny megakadályozása, korlátozása vagy torzítása”.

alapján tiltott magatartás által okozott kárért. Az eljárás során a bizottsági határozat értelmezésének szükségessége merült fel, nevezetesen abban a kérdésben, hogy úgy kell-e értelmezni azt, hogy a különleges célú járművek, különösen a hulladékgyűjtő tehergépjárművek a határozat alkalmazásában a jogsértés által érintett termékek fogalma alá tartoznak, amely okból a regionális bíróság előzetes döntéshozatal iránti kérelmével az Európai Unió Bíróságához („Bíróság”) fordult.

2. A bizottsági határozat és az ügy előzményeinek bemutatása

A Bizottság 2016. július 19-én elfogadta határozatát, amelyben megállapította, hogy mások mellett a Daimler megsértette az EUMSZ 101. cikkét és az EGT-megállapodás 53. cikkét. A jogsértés az Európai Gazdasági Térségben („EGT”) a 6 és 16 tonna közötti tömegű (közepes), valamint a 16 tonnánál nehezebb (nehéz) tehergépjárművekre alkalmazott árazásra és a bruttó áremelésekre irányuló összehangolt megállapodásokból állt, valamint az ilyen járművekre vonatkozó EU-RO 3–6 szabványok által előírt szennyezőanyag-kibocsátást szabályozó technológia bevezetésével járó költségek áthárításából. A Bizottság megállapította, hogy a jogsértés az EGT teljes területére kiterjedt, és több mint 14 évig tartott, pontosan 1997. január 17-étől 2011. január 18-áig.

A bizottsági határozat elfogadását követően a northeimi járás kártérítési keresetet nyújtott be a Daimler ellen a regionális bíróság előtt. A kereset a Daimler által folytatott versenyellenes magatartás miatt a northeimi járást ért vagyoni kár megtérítésére irányult, amely abból fakadt, hogy 2006-ban és 2007-ben a northeimi járás két háztartási hulladékgyűjtő tehergépjárművet vásárolt a Daimlertől 146.740,00 eurós, illetve 146.586,58 eurós áron, miután mindkét beszerzésre közbeszerzési eljárást írtak ki.

A perben álló felek között egyet nem értés mutatkozott a bizottsági határozat értelmezése, pontos tartalma tekintetében. A northeimi járás ugyanis úgy vélte, hogy a Daimlertől megvásárolt hulladékgyűjtő tehergépjárművek a bizottsági határozatban szereplő tehergépjármű meghatározás hatálya alá tartoznak, álláspontját a határozat szövegére

alapozta, amely alapján a különleges célú járművek nem tartoznak a kifejezett kivételek közé. A northeimi járás álláspontjával ellentétesen a Daimler a regionális bíróság előtt azzal érvelt, hogy a hulladékgyűjtő tehergépjárművek nem tartoznak a határozat hatálya alá, mivel azok különleges célú járművek. Álláspontja alátámasztása érdekében a Daimler arra hivatkozott, hogy a Bizottság a határozatának előkészítése során a Daimlernek küldött 2015. június 30-ai információkérésben („2015. évi információkérés”) pontosította a vizsgálata tárgyát, és ennek során közölte, hogy a tehergépjármű fogalma nem terjed ki a használt tehergépjárművekre, a különleges célú járművekre (például katonai célú járművekre, tűzoltóautókra), a továbbértékesített felépítményekre, a vevőszolgálati tevékenységekre, valamint az egyéb szolgáltatásokra és garanciákra.

Ezek okán a regionális bíróságnak kétségei támadtak azzal kapcsolatban, hogy mely termékek tartoznak az alapügy tárgyát képező kartell hatálya alá, tekintettel arra, hogy nemzeti szinten nem egységes az ítélkezési gyakorlat arra vonatkozóan, hogy a különleges célú járművek a bizottsági határozatban meghatározott tehergépjármű fogalma alá tartoznak-e, valamint szintén kétségei támadtak a 2015. évi információkérésnek a jogsértés által érintett termékek meghatározására gyakorolt hatását illetően, tekintve, hogy annak kapcsán a Bizottság kijelentette, a megkeresés szempontjából a tehergépjármű fogalma nem terjed ki a használt tehergépjárművekre és a különleges célú járművekre.

3. A felek érvei és elfogadhatóság kérdése

A northeimi járás mindenekelőtt azon álláspontra helyezkedett, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatatlan, tekintve, hogy a Daimler nem élt az előírt határidőn belül a bizottsági határozat ellen a keresetindítás jogával, és ezért már nem kérdőjelezheti meg a határozat jogszerűségét akképpen, hogy nemzeti bíróságok előtt a határozatot végrehajtó nemzeti intézkedésekkel szemben keresetet indít, ugyanis a nemzeti bíróságokat köti az uniós jogi aktus érvényessége, így a határozat érvényességével kapcsolatban már nem lehet előzetes döntéshozatal iránti kérelmet benyújtani.”⁶

⁶ Laila Medina Főtanácsnok 2022. február 24-én ismertetett indítványa a C-588/20. számú ügyben, ECLI:EU:C:2022:130 („Főtanácsnoki Indítvány”), 17. pont, InfoCuria: Opinion of Advocate General Medina delivered on 24 February 2022, Case C-588/20 (letöltés: 2022. 10. 10.).

A northeimi járás továbbá azzal érvelt, hogy a Bizottság 2015. évi információkérése nem befolyásolja a bizottsági határozat értelmezését, valamint a határozatban semmi nem támasztja alá a Daimler azon következtetését, hogy a hulladékgyűjtő tehergépjárművek nem tartoznak a határozat hatálya alá.⁷

Ezen túlmenően a northeimi járás szerint a gépjárműveket és pótkocsijaikat tartalmazó, a német szövetségi közlekedési hivatal⁸ által összeállított listából kitűnik, hogy a hulladékgyűjtő tehergépjárművek a tehergépjármű kategóriába tartoznak. A hulladékgyűjtő jármű a listán „háztartási hulladékszállító tehergépjárműnek” minősül.⁹

A Daimler – a MAN és az Iveco Magirus támogatásával – a northeimi járás által megfogalmazottakkal szemben azon álláspontra helyezkedett, hogy a különleges célú járművek a bizottsági határozat alkalmazásában nem minősülnek tehergépjárműnek. Ezen vállalkozások álláspontjuk alátámasztása érdekében elsősorban arra hivatkoztak, hogy a köznyelv különbséget tesz a tehergépjárművek és a különleges célú járművek között, mivel az előbbieket elsősorban áruszállításra tervezett és épített, a különleges célúak pedig meghatározott célra épített és felszerelt járműveket jelentenek. A Daimler továbbá úgy vélte, hogy a bizottsági határozat szövege egészében véve nem támasztja alá azt a következtetést, hogy a határozat a különleges célú járművekre is kiterjed.

Emellett a Daimler támogatójaként az Iveco Magirus az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikkében foglalt hatékony bírói jogvédelem elvére hivatkozott, amely álláspontja szerint megköveteli, hogy amennyiben a határozat tárgyi hatályát illetően kétségek merülnek fel, azt megszorítóan szükséges értelmezni, és ebből fakadóan a külön-

leges célú járművek a bizottsági határozat alkalmazásában nem tekinthetők tehergépjárműnek.¹⁰

Az elfogadhatóság kérdésében a Bíróság, a Főtanácsnoki Indítvánnyal összhangban, azon álláspontra helyezkedett, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés elfogadhatatlansága mellett felhozott érveket el kell utasítani.¹¹

A Bíróság, ahogy a Főtanácsnoki Indítvány is, elsősorban kiemelte, hogy a northeimi járás tévesen értelmezte az előzetes döntéshozatal iránti kérelem célját és a Daimler érvelését, ugyanis sem a kérelem, sem az érvelés nem vonja kétségbe a bizottsági határozat jogszerűségét vagy éppen érvényességét. Az eljárásban a Bíróságnak nem a bizottsági határozat jogszerűségét, hanem annak tárgyi hatályát kell értékelnie, azaz meg kell állapítania, hogy melyek a Bizottság által a határozatban megállapított jogsértés által érintett termékek. Elsősorban azt kell megvizsgálnia, hogy a határozatból következik-e, hogy a különleges célú járművek, különösen a hulladékgyűjtő tehergépjárművek a jogsértés által érintett termékek közé tartoznak.¹²

Mind a Főtanácsnoki Indítvány, mind a Bíróság kitért továbbá arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint, ha az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések az uniós jog értelmezésére vonatkoznak, a Bíróság – főszabály szerint – köteles határozatot hozni.¹³ A Daimler-ügyben a regionális bíróság a bizottsági határozat alapján benyújtott származékos kártérítési kereset ügyében járt el, amely határozat az EUMSZ 267. cikke¹⁴ értelmében valamely uniós intézmény jogi aktusának minősül.¹⁵

A Bíróság korábban megállapította már, hogy „az uniós jogra vonatkozó kérdések releváns voltát vélelmezni kell” és „[a] Bíróság, csak akkor uta-

⁷ Főtanácsnoki Indítvány, 19–20. pontok.

⁸ Kraftfahrt-Bundesamt.

⁹ Főtanácsnoki Indítvány, 23. pont.

¹⁰ Főtanácsnoki Indítvány, 24–25. pontok.

¹¹ Főtanácsnoki Indítvány, 28., 34. pont; Daimler-ítélet, 36. pont.

¹² Főtanácsnoki Indítvány, 32., 36., 43. pont; Daimler-ítélet, 34. pont.

¹³ 2018. december 4-ei Minister for Justice and Equality és Commissioner of An Garda Síochána-ítélet (C-378/17, EU:C:2018:979), 26. pont, Judgment of the Court (Grand Chamber) In Case C-378/17, 2018. 12. 04., <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=208381&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=363290> (letöltés: 2022. 10. 10.).

¹⁴ Az EUMSZ 267. cikke: „Az Európai Unió Bírósága hatáskörrel rendelkezik előzetes döntés meghozatalára a következő kérdésekben: a) a Szerződések értelmezése; b) az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok jogi aktusainak érvényessége és értelmezése. Ha egy tagállam bírósága előtt ilyen kérdés merül fel, és ez a bíróság úgy ítéli meg, hogy ítélete meghozatalához szükség van a kérdés eldöntésére, kérheti az Európai Unió Bíróságát, hogy hozzon ebben a kérdésben döntést.”

¹⁵ Főtanácsnoki Indítvány, 37. pont; Daimler-ítélet, 32. pont.

síthatja el a nemzeti bíróság által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdést, ha az uniós jog kért értelmezése nyilvánvalóan semmilyen összefüggésben nincs az alapügy tényállásával vagy tárgyával, ha a probléma hipotetikus jellegű, vagy ha nem állnak a Bíróság rendelkezésére azok a ténybeli vagy jogi elemek, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az elé terjesztett kérdésekre hasznos választ adhasson.”¹⁶ Nem áll fent az elutasítás lehetősége a Bíróság számára a kért előzetes döntés „szükségessége” esetén. A szükségességet illetően a Bíróság megfogalmazta, „[k]onkrétabban, amint az magából az EUMSZ 267. cikk szövegéből kitűnik, a kért előzetes döntésnek »szükségesnek« kell lennie a kérdést előterjesztő bíróság által az előtte folyamatban lévő ügyben kialakítandó »ítélete meghozatalához«. Így az előzetes döntéshozatali eljárás előfeltétele többek között a nemzeti bíróság előtt ténylegesen folyamatban lévő jogvita, amelynek keretében a nemzeti bíróságnak az előzetes döntéshozatali eljárásban hozott ítéletet tekintetbe vevő határozatot kell hoznia.”¹⁷

A Daimler-ügyben a Bíróság és a Főtanácsnok egyaránt úgy vélte, hogy a bizottsági határozat tárgyi hatályának a regionális bíróság által kért értelmezése szükséges ahhoz, hogy a regionális bíróság megállapíthassa, hogy a kártérítési kereset megalapozott-e vagy sem, ugyanis a kérdést előterjesztő bíróság bizonytalan a határozat helyes tárgyi hatályát illetően, és az alapügyben nem tudja eldönteni, hogy az említett két hulladékgyűjtő tehergépjármű a határozat hatálya alá tartozik-e vagy sem.¹⁸

4. A Bíróság döntésének érdemi részéről

A Bíróság ítéletében – összhangban a Főtanácsnoki Indítványban foglaltakkal – megállapította, hogy a bizottsági határozat megállapításainak hatálya – a katonai célú tehergépjárművek kivételével – a különleges célú járművekre, különösen pedig a hulladékgyűjtő tehergépjárművekre is kiterjed.¹⁹

Kiemelte a Bíróság, hogy álláspontja szerint a bizottsági határozat megfogalmazásából egyértel-

műen kiderül, hogy az valamennyi közepes és nehéz tehergépjármű értékesítésére vonatkozik. A bizottsági határozat kifejezetten csak a katonai célú tehergépjárműveket zárta ki tárgyi hatálya alól. Ami pedig a különleges célú járműveket illeti, mivel a bizottsági határozat csak a katonai célú tehergépjárműveket zárta ki tárgyi hatálya alól, a Bíróság úgy határozott, hogy annak hatálya kiterjed minden 6 és 16 tonna közötti tömegű, valamint 16 tonnánál nehezebb tehergépjárműre, beleértve a különleges célú járműveket is. Úgy vélte a Bíróság, hogy amennyiben a Bizottság más típusú tehergépjárműveket, például a hulladékgyűjtő tehergépjárműveket is ki kívánta volna zárni a határozat hatálya alól, akkor azokat kifejezetten megemlítette volna.²⁰

Az ezen megállapítások alátámasztására a Főtanácsnoki Indítványban előadott érvelést a Bíróság magáévá tette, és döntésében kihangsúlyozta, hogy a kartell, amelyben a Daimler részt vett, a különböző alkatrészek árait feltüntető bruttó árlistákra, valamint a tehergépjármű-konfigurátorokra vonatkozó versenyellenes megállapodásokat is magában foglalta, amelyek számos egyedi járműkonfiguráció alapját képezték. Az a körülmény pedig, hogy egy hulladékgyűjtő tehergépjármű tartalmazhat olyan alkatrészeket, amelyek eltérnek a más célra szánt tehergépjárművek alkatrészeitől, nem jelenti azt, hogy az többé már nem minősül tehergépjárműnek, és még kevésbé azt, hogy nem tartozik a bizottsági határozat hatálya alá. A Bíróság álláspontja szerint a bizottsági határozatból az következik, hogy a bruttó árlisták és a konfigurátorok olyan részegységekre és alkatrészekre is vonatkoztak, amelyeket különleges célú járműveken (például hulladékgyűjtő tehergépjárműveken) is használnak. Következésképpen az opcionális extrák és a konfigurációs lehetőségek is a kartell részét képezték, és ezért a bizottsági határozat hatálya alá tartoztak. Ezekből kifolyólag a Bíróság úgy látta, hogy a bizottsági határozat semmilyen olyan elemet nem tartalmaz, amelyből arra lehetne kö-

¹⁶ 2020. november 24-ei Openbaar Ministerie-ítélet (C-510/19., ECLI:EU:C:2020:953, „Openbaar Ministerie-ítélet”), 26. pont; Judgment of the Court (Grand Chamber) In Case C-510/19., 2020. 11. 24., <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=234203&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=396420> (letöltés: 2022. 10. 10.).

¹⁷ Openbaar Ministerie-ítélet, 27. pont.

¹⁸ Főtanácsnoki Indítvány, 33. pont; Daimler-ítélet, 35. pont.

¹⁹ Főtanácsnoki Indítvány, 103. pont; Daimler-ítélet, 67. pont.

²⁰ Főtanácsnoki Indítvány, 51–54., valamint 61. pontok; Daimler-ítélet, 45–51. pontok.

vetkeztetni, hogy a különleges célú járművek kívül esnek a jogsértés által érintett termékek körén.²¹

A Főtanácsnoki Indítvány kiemelte,²² hogy több más német bíróság is ugyanerre a következtetésre jutott. Úgy ítélték meg, hogy a különleges célú járművek, különösen a hulladékgyűjtő tehergépjárművek, a határozat hatálya alá tartoznak.²³

A 2015. évi információkérésnek a jogsértés által érintett termékek meghatározására gyakorolt hatását illetően a Bíróság megállapította, hogy kizárólag a bizottsági határozat tartalma releváns annak megállapítása szempontjából, hogy mely termékeket érinti a jogsértés. A Bíróság korábban már kimondta „[a]z információkérés olyan vizsgálati intézkedésnek minősül, amelyet általában a kifogásközlést megelőző vizsgálati szakaszban alkalmaznak, és amelynek kizárólag az a célja, hogy a Bizottság számára lehetővé tegye egy meghatározott ténybeli és jogi helyzet tényleges fennállásának és hatókörének megállapításához szükséges információk és dokumentumok összegyűjtését.”²⁴ A Daimler-ügyben a Bíróság számára világos volt, hogy a 2015. évi információkérés nem a versenyellenes magatartás által érintett termékek meghatározására vagy pontosítására irányult. Az ilyen információkérések ugyanis további információk megszerzésére irányulnak, és amint azt a 2015. évi információkérés kifejezetten megjelölte, az abban foglaltak kizárólag a bírság kiszámítása szempont-

jából releváns értékesítések meghatározására irányultak.²⁵

Végezetül elutasította a Bíróság a Daimler azon érveit, miszerint az a körülmény, hogy a Bizottság a bírság kiszámításakor nem vette figyelembe a különleges célú járművek értékesítéseit, azt eredményezné, hogy azok bizottsági határozat tárgyi hatályán kívül esnek, és kiemelte,²⁶ hogy a Bizottság a bírságok összegének kiszámításakor nem mindig teljes mértékben a kartell által érintett eladásokat veszi alapul.²⁷

5. Összegzés

Összegzésként elmondható, hogy a Daimler-ítéletben a Bíróság főként ügyszpecifikus megállapításokat tett, valamint korábbi gyakorlatát erősítette meg, például az előzetes döntéshozatali kérelemben megfogalmazott kérdés alapügyben való relevanciájával, „szükségességével” kapcsolatosan. Ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül a Bíróság azon megállapítása, amely a Főtanácsnok érvelésében is megjelent, miszerint a bizottsági információkérés mint a Bizottság határozatától különálló eljárási dokumentum, valamint az abban foglaltak – amennyiben erre kifejezett utalás nem történik – nem eredményezhetik a Bizottság későbbi, végleges határozata hatályának korlátozását.

²¹ Főtanácsnoki Indítvány, 62–64., valamint 67–68. pontok; Daimler-ítélet, 47–51. pontok.

²² Főtanácsnoki Indítvány, 72. pont.

²³ Ezen nemzeti bíróságok következtetéseiket a következő megfontolásokra alapították: i.) véleményük szerint a határozat szövege egyértelmű volt, és a katonai célú tehergépjárművek kivételével nem zárt ki semmilyen különleges célú járművet; ii.) a határozatban a tömeg szolgált annak meghatározása feltételeként, hogy egy adott tehergépjármű a határozat hatálya alá tartozik-e; iii.) a határozat szövege nem támasztotta alá a vállalkozások azon érveit, hogy a különleges célú járművek – mint például a tűzoltóautók, a dömperek, a Custom Tailored Trucks („testre szabott” tehergépjárművek, CTT-k) vagy a hulladékgyűjtő tehergépjárművek – nem tartoznak a határozat hatálya alá; iv.) amennyiben a 2015. évi információkérés tartalmazta, hogy a megkeresés nem vonatkozik a különleges célú járművekre, e megközelítést mindenesetre maga a határozat nem ismételte meg.

²⁴ 2016. március 10-ei HeidelbergCement kontra Bizottság ítélet (C-247/14 P, EU:C:2016:149), 37. pont, Judgment of the Court (Third Chamber) In Case C-247/14 P, 2016. 03. 10., <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=174928&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3018561> (letöltés: 2022. 10. 10.).

²⁵ Főtanácsnoki Indítvány, 83–89. pontok; Daimler-ítélet, 52–57. pontok.

²⁶ Daimler-ítélet, 58–66. pontok.

²⁷ 2015. március 19-ei Dole Food és Dole Fresh Fruit Europe kontra Bizottság-ítélet (C-286/13 P, EU:C:2015:184), 150. és azt követő pontok, Judgment of the Court (Second Chamber) in Case C-286/13 P, 2015. 03. 19., <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=163028&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3042293> (letöltés: 2022. 10. 10.).

Zelember-Berencsi Nikolett¹



Az Európai Unió Bíróságának a C-377/20. számú, Servizio Elettrico Nazionale és társai-ügyben született ítélete, figyelemmel a gazdasági erőfölénnyel visszaélés megállapításának egyes aspektusaira

Judgment of the Court of Justice of the European Union in Case C-377/20 Servizio Elettrico Nazionale and Others, with special regard to certain aspects of establishing an abuse of a dominant position

Abstract: This case report presents the judgment of the Court of Justice of the European Union in a preliminary ruling procedure in connection with certain aspects of establishing an abuse of a dominant position, with special focus on an abusive exclusionary practice. The Court confirmed its previous practice with this judgment and provided guidelines for the interpretation and application of Article 102 of the TFEU for the national court.

Tárgyszavak: erőfölénnyel visszaélés, kizorításra irányuló visszaélésszerű magatartás, villamosenergia-kereskedelem piaci liberalizációja, előzetes döntéshozatal

Keywords: abuse of dominant position, abusive exclusionary practice, liberalization of the market for the sale of electricity, reference for a preliminary ruling

1. Bevezetés

Az Európai Unió Bírósága („Bíróság”) a C-377/20. számú ügyében az Európai Unió Működéséről szóló szerződés („EUMSZ”) 102. cikk értelmezésével és alkalmazásával kapcsolatban adott iránymutatást a nemzeti bíróságnak a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés megállapításához szükséges egyes szempontok kapcsán, figyelemmel a villamosenergia-kereskedelem piacának liberalizációjával összefüggésben felmerült sajátos körülményekre.

Az előzetes döntéshozatali eljárás alapjául az olasz versenyhatóság, az Autorità Garante della Concorrenza del Mercato („AGCM”) határozata szolgált, amelyben megállapításra került, hogy az energiaszolgáltatás olaszországi piacának megnyitásával összefüggésben az ENEL SpA („ENEL” mint inkumbens szolgáltató) leányvállalatai által követett stratégia célja a versenytársak piacra lépésének megnehezítése volt azáltal, hogy olyan ügyfélkörre vonatkozó adatokat gyűjtöttek és hasz-

náltak fel, amelyek alkalmas lehettek arra, hogy megakadályozzák, hogy ez az ügyfélkör új szolgáltatóra váltsón. Az AGCM azt állapította meg, hogy ez gazdasági erőfölénnyel való visszaélésnek minősül, ezért az érintett vállalkozásokkal szemben bírságot szabott ki.

A Lazio tartomány közigazgatási bírósága („közigazgatási bíróság”) – az AGCM-határozattal szembeni fellebbezésében – a gazdasági erőfölénnyel visszaélés fennállását szintén megállapította, azonban az AGCM határozatában megállapított bírság összegét csökkentette, egyebekben az eljárás alá vontak keresetét elutasította.

A közigazgatási bíróság döntésével szemben az érintett vállalkozások fellebbezést terjesztettek elő az olasz államtanácsnál (Consiglio di Stato, „Államtanács”) arra hivatkozással, hogy magatartásuk visszaélésszerű jellege nem volt bizonyított.

Az ügy eldöntése érdekében az Államtanács az EUMSZ 102. cikk értelmezésére vonatkozóan, előzetes döntéshozatal céljából, kérdéseket terjesztett a Bíróság elé.

¹ Versenytanácsi vizsgáló, Döntéshozatal Támogató Iroda, Gazdasági Versenyhivatal, e-mail: zelember-berencsi.nikolett@gvh.hu.

2. A jogvita előzményei

A vizsgált ügy jelentőségét az adja, hogy érinti olaszországi villamosenergia-kereskedelem liberalizációját. A 2007-es évet megelőzően a felhasználóknak nem volt lehetőségük megválasztani a villamosenergia-szolgáltatójukat, ezt a tevékenységet az ENEL látta el, aki az olaszországi villamosenergia-termelés monopóliumával rendelkezett.

2007-től kezdődően a piac fokozatos megnyitására került sor, aminek keretében megkülönböztetésre kerültek az úgynevezett feljogosított és a védett fogyasztók. Előbbiek szabadon megválaszthatták a szolgáltatójukat, utóbbiak pedig egy szabályozott rendszer hatálya alá kerültek, vagyis szolgáltatójukat nem választhatták meg, viszont élvezhették a szigorúbb szabályozás előnyeit. Erre a megkülönböztetésre azért volt szükség, mert az olasz jogalkotók úgy vélték, hogy a magánszemélyek, valamint a kis- és középvállalkozások nem képesek teljesen tájékozottan és erőpozícióból tárgyalni, így fokozott védelemre szorulnak.

Később a piac teljes liberalizációjának megvalósítása érdekében fokozatosan lehetővé tették a védett fogyasztók számára a védelem nélküli szabad szolgáltatóválasztást. Ezzel párhuzamosan a korábban monopolhelyzetben lévő ENEL-csoporton belül belső átszervezésre került sor. Így az E-Distribuzione lett az elosztási szolgáltatási koncesszió jogosultja, az EE a szabadpiacon működő villamosenergia-szolgáltató, a SEN pedig az átmeneti időszakban a megerősített védelmi szolgáltatást működtette.

A jogvita alapját az olasz energia-nagykereskedők szövetsége által az AGCM-hez benyújtott panasz képezte, amely szerint az ENEL leányvállalatai az ENEL-csoporthoz való tartozásuknak köszönhetően megszerzett, az ún. SEN-listákból kinyerhető érzékeny információkat jogellenesen használták fel.

A védett piac ügyfeleiért felelő SEN megszerezte az ügyfelek hozzájárulását ahhoz, hogy kereskedelmi ajánlatokat kapjanak a szabadpiaci szolgáltatók ajánlatairól. E hozzájárulást egyrészt az ENEL-csoporthoz tartozó vállalkozások számára, másrészt harmadik felek számára kérték. A hozzájárulásukat adó ügyfelek neveit listákon rögzítették, ezeket nevezték SEN-listáknak.

A piaci liberalizáció keretében a szabadpiaci szolgáltató, az EE megvásárolta ezeket a SEN-listákat, és az AGCM szerint arra használta fel, hogy

a védett piac ügyfeleit a szabadpiacra helyezze át, vagyis a felhasználók ne a versenytárs szolgáltatóit, hanem az ENEL-csoport szabadpiaci szolgáltatóját válasszák.

Az Államtanács az előtte folyamatban lévő jogvita kapcsán úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatali eljárás céljából kérdéseket terjeszt a Bíróság elé, mivel kétségei támadtak az EUMSZ 102. cikk értelmezését illetően.

3. Az Államtanács által előterjesztett kérdések

Az Államtanács elengedhetetlennek tartotta annak tisztázást, hogy kizárólag az érintett piacon kifejtett, potenciálisan korlátozó hatása miatt visszaélészerűnek minősülő magatartás lehet-e önmagában jogszerű, vagy rendelkeznie kell olyan jogellenes elemmel, ami a rendes módszerektől eltérő versenyképes használatát jelenti. Ennek keretében az Államtanács szükségesnek tartotta a rendes és torzított verseny közötti határ elhatárolását is.

Ezentúl felmerült a visszaélést szankcionáló jogszabály céljának pontosítása, vagyis az, hogy a cél a fogyasztók jólétének maximalizálása, vagy a piaci versenyszerkezet megőrzése.

A bizonyítással összefüggésben az Államtanács választ várt arra is, hogy az eljárás alá vont vállalkozás bizonyíthatja-e, hogy a magatartása nem káros jellegű. Amennyiben igen, úgy azt is tisztázni szükséges, hogy ebben az esetben a vállalkozás által benyújtott elemzéseket a hatóságnak részletesen vizsgálnia kell-e.

Az Államtanács választ keresett arra is, hogy a visszaélést csak a piacra gyakorolt hatás szempontjából kell-e vizsgálni, esetleg emellett szükséges-e az elkövető korlátozó szándékát is bizonyítani, vagy e szubjektív elem bizonyítása csupán a bizonyítási teher megfordulását jelenti, az eljárás alá vontra hárítva azt.

Végezetül kérdésként került előterjesztésre, hogy az ugyanazon vállalati csoporthoz való tartozás elegendő-e annak vélelmezéséhez, hogy azok a társaságok is részt vettek a jogsértésben, akik egyébként nem tanúsítottak visszaélészerű magatartást, vagy további bizonyítékot kell szolgáltatni arra, hogy fennáll az erőfölényben lévő csoport különböző vállalatközi koordináció és függőség.

4. A Főtanácsnoki indítvány

Athanasios Rantos főtanácsnok indítványában rögzítette, hogy a vizsgált magatartás atipikusnak tekinthető, mivel az nem kapcsolódik az EUMSZ 102. cikkében felsorolt magatartásokhoz, és nem minősül olyan magatartástípusnak sem, amelyet korábban akár a nemzeti bíróságok, akár az Európai Bizottság elemezett volna.²

A rendes versenyre történő hivatkozás körében a főtanácsnok kiemelte, hogy ennek kifejezésnek ugyanazt a jelentést kell tulajdonítani, mint a tisztességes, a hatékonyságon alapuló, és az érdemeken alapuló versenynek³, amely utóbbi fogalomhasználatot alkalmazta a Bíróság az ítélet meghozatalakor. Ugyanakkor a főtanácsnok felhívta arra is a figyelmet, hogy az érdemeken alapuló verseny fogalma elvont fogalom, így nem határozható meg oly módon, hogy az alapján előzetesen eldönthető legyen, hogy egy magatartás ebbe a körbe sorolható-e vagy sem. Így ez a kifejezés a főtanácsnok szerint egy gazdasági ideál, amelynek a lényege a versenyellenes hatások elemzésének előtérbe helyezése.⁴

Az EUMSZ céljának értelmezésével kapcsolatban a Főtanácsnok megállapította, hogy a fogyasztóknak azonnali kárt okozó magatartások mellett minden olyan gyakorlatra is kiterjed az EUMSZ 102. cikke, amelyek a piac szerkezetére és a verseny fenntartására gyakorolt hatásuk révén csak közvetetten károsítják a fogyasztókat.⁵

A főtanácsnok rögzítette, hogy egy magatartás nem minősíthető visszaélésnek kizárólag a kizorító hatás gyakorlására való alkalmasság miatt, mivel ez önmagában nem feleltethető meg a versenykorlátozó hatásnak, kivéve, ha bizonyításra kerül, hogy az erőfölénnyel bíró vállalkozás az érdemeken alapuló verseny körén kívül eső eszközökhöz folyamodott. Az érdemeken alapuló verseny körébe tartozik minden olyan magatartás, amelyet a versenytársak gazdaságilag életképesen képesek reprodukálni, így amennyiben ez megállapítható,

úgy kizorító hatású visszaélés nem lesz megállapítható.⁶

A főtanácsnok kiemelte, hogy a nemzeti hatóságok feladata annak bizonyítása, hogy a vizsgált gyakorlat alkalmas volt a verseny korlátozására, amelynek keretében vizsgálnia szükséges a vállalkozás által a versenyellenes hatások kiváltásának hiányára vonatkozó bizonyítékokat is.⁷

A vállalkozás szubjektív szándékának vizsgálatával kapcsolatban a főtanácsnok megállapította, hogy a visszaélésnek való minősítés szempontjából ezt nem kell bizonyítani, azonban a versenykorlátozásra alkalmasság szempontjából figyelembe vehető körülmény.⁸ Mindezt az alapozza meg, hogy a visszaélés olyan objektív fogalom, amely nem alapul semmilyen vétkességen.⁹

Az Államtanács utolsó kérdésével kapcsolatban a főtanácsnok leszögezte, hogy amennyiben a vizsgált magatartást megvalósító leányvállalatok az anyavállalat 100 százalékos tulajdonában álltak, úgy vélelmezhető, hogy az anyavállalat meghatározó befolyást gyakorolt a leányvállalatok felett, így a visszaélésszerű magatartás neki is betudható lesz.¹⁰ A vélelem megdönthető, amelynek érdekében az anyavállalatnak tudnia kell bizonyítani, hogy a leányvállalatok önálló, tőle független magatartást tanúsítottak. A bizonyítékok vizsgálatával összefüggésben a hatóságnak az a kötelezettsége, hogy a döntésében kifejtse azokat az indokokat, amelyek a vélelem megdöntését megghiúsították.¹¹

A főtanácsnoki indítvány alapján a Bíróság a következőkben részletesen ismertetett döntést hozta.

5. A Bíróság megállapításai

5.1. A kérdések elfogadhatóságáról

Miután több fél is vitatta az egyes kérdések elfogadhatóságát, a Bíróság emlékeztetett arra, hogy amennyiben a feltett kérdések az uniós jog értelmezésére vonatkoznak, főszabály szerint köteles határozatot hozni¹². Amennyiben a Bíróság azt

² Főtanácsnoki indítvány, 5. pont. ³ Főtanácsnoki indítvány, 53. pont.

⁴ Főtanácsnoki indítvány, 55. pont. ⁵ Főtanácsnoki indítvány, 108. és 164. pont.

^{6,7,8} Főtanácsnoki indítvány, 164. pont. ⁹ Főtanácsnoki indítvány, 127. pont.

¹⁰ Főtanácsnoki indítvány, 150. és 164. pont. ¹¹ Főtanácsnoki indítvány, 159. és 164. pont.

¹² 2020. december 10-ei J & S Service-ítélet [C-620/19, ECLI:EU:C:2020:1011], Judgement of the Court (First Chamber), <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=235346&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=163901> (letöltés: 2022. 09. 01.), 31. pont; valamint 2021. július 15-ei The Department for Communities in Northern Ireland-ítélet [C-709/20, EU:C:2021:602], Judgement of the Court (Grand Chamber), <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=244198&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=>

állapítja meg, hogy az értelmezés nyilvánvalóan nincs összefüggésben az alapüggyel, vagy nem áll rendelkezésére minden olyan ténybeli és jogi körülmény, ami alapján a döntéshozatala megvalósítható, megtagadhatja a kérdések elbírálását.¹³

A tárgyi üggyel kapcsolatban a Bíróság minden kérdés tekintetében azt állapította meg, hogy azok elfogadhatóak, tekintettel arra, hogy a feltett kérdések relevánsak lehetnek az alapügy megoldása szempontjából. A kérdések általános jellegével összefüggésben a Bíróság felhívta a figyelmet arra is, hogy csupán ez az általános jelleg nem zárja ki a kérdések megválaszolásának hasznosságát, és pusztán ez a körülmény nem eredményezheti az elfogadhatatlanságot. Az Államtanács a kérelmében minden szükséges ténybeli és jogi elemet megjelölt, amely a Bíróság döntéshozatalához szükséges lehet, valamint megállapítható volt, hogy a kérdések mindegyike valamilyen szinten összefüggésben van az alapüggyel, annak megoldásához segítségül szolgálhat a Bíróság ítélete.

A Bíróság emlékeztetett arra is, hogy az a körülmény, miszerint a Bíróság már korábban állást foglalt egyes kérdésekben, nem eredményezi az előzetes döntéshozatali kérdések elfogadhatatlanságát, arra hivatkozással, hogy az adott kérdések megválaszolásával kapcsolatban az alapeljárásban nem merült fel egyik fél oldaláról sem kétely.¹⁴

5.2. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

Azzal a kérdéssel kapcsolatban, hogy egy magatartás visszaélészerűnek való minősítéséhez elegendő-e azt bizonyítani, hogy ez a magatartás alkalmas arra, hogy veszélyeztesse a hatékony versenyszerkezetet az érintett piacon, vagy emellett azt is szükséges bizonyítani, hogy a vizsgált magatartás hatással lehet a fogyasztók jólétére is, a Bíróság az alábbiakat állapította meg.

Az EUMSZ 102. cikk célja alapvetően annak elkerülése, hogy az erőfölényben lévő vállalkozás magatartása megakadályozza a piacon meglévő verseny szintjének fenntartását vagy fejlődését, méghozzá a fogyasztók hátrányára történő, a rendes versenyt jellemző erőforrásoktól eltérő eszközök alkalmazásával. Erre figyelemmel az EUMSZ 102. cikke a fogyasztók azonnali károsítására alkalmas magatartások mellett a versenystruktúrát megsértve, a fogyasztókat közvetetten károsító magatartásokra is kiterjed.¹⁵ Így tulajdonképpen a két cél, a versenyszerkezet és a fogyasztók jólétének megóvása kéz a kézben jár. Ez azonban nem zárja ki azt, hogy a kevésbé hatékony versenytársak az érdemeken alapuló, ár-, választék-, minőség- vagy innovációs versenynek köszönhetően kiszoruljanak a piacról,¹⁶ hiszen ahol nyertesek vannak, ott szükségképpen vesztesek is lesznek.¹⁷

Ezen elv mentén az erőfölénnyel rendelkező vállalkozás bizonyíthatja, hogy kizorító magatartását ellentételezi azzal, hogy olyan előnyök szár-

[first&part=1&cid=164588](#) (letöltés: 2022. 09. 01.), 54. pont („The Department for Communities in Northern Ireland-ítélet”).

¹³ The Department for Communities in Northern Ireland-ítélet (12. lj.), 55. pont.

¹⁴ 2021. október 14-ei Viesgo Infraestructuras Energéticas-ítélet [C-683/19, EU:C:2021:847], Judgement of the Court (Fifth Chamber), <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=247604&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=165601> (letöltés: 2022. 09. 01.), 26. pont; valamint 2020. április 30-ai Overgas Mrezhi és Balgarska gazova asotsiatsia-ítélet [C-5/19, EU:C:2020:343], Judgement of the Court (Tenth Chamber), <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=225989&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=-first&part=1&cid=166015> (letöltés: 2022. 09. 01.), 45. pont.

¹⁵ 1979. február 13-ai Hoffmann-La Roche-ítélet [85/76, EU:C:1979:36], Judgment of the Court of 13 February 1979, Hoffmann-La Roche & Co. AG v Commission of the European Communities, Dominant position, Case 85/76, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61976CJ0085>, (letöltés: 2022. 09. 01.), 91. pont („Hoffmann-La Roche-ítélet”), valamint 2012. március 27-ei Post Danmark-ítélet [C-209/10, EU:C:2012:172], Judgment of the Court (Grand Chamber), 27 March 2012, Post Danmark A/S v Konkurrencerådet, <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-209/10&language=EN>, (letöltés: 2022. 09. 01.), 24. pont („Post Danmark I. ítélet”).

¹⁶ 2017. szeptember 6-ai Intel-ítélet [C-413/14 P, EU:C:2017:632], Judgement of the Court (Grand Chamber), <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=194082&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=149771>, (letöltés: 2022. 09. 01.), 134. pont („Intel-ítélet”), valamint Post Danmark I. ítélet (15. lj.), 22. pont.

¹⁷ ТóТН Tihamér: Uniós és magyar versenyjog, Harmadik, átdolgozott és kibővített kiadás, Wolters Kluwer Hungary, 2020. 573.

maznak a gyakorlatából, amelyekből a fogyasztók is részesülnek.¹⁸

A fentiekre tekintettel a Bíróság azt állapította meg, hogy a nemzeti versenyhatóságnak elegendő azt bizonyítania, hogy az adott magatartás alkalmas arra, hogy veszélyeztesse a hatékony versenyszerkezetet az adott piacon annak megállapításához, hogy erőfölénnyel visszaélés történt. A vállalkozásnak azonban lehetősége lesz ebben az esetben is azt bizonyítania, hogy a visszaélésszerűnek minősített magatartással előidézett versenyellenes hatások ellentételezésre kerültek.

A vállalkozás által annak bizonyítására előterjesztett bizonyítékokkal kapcsolatban – amelyek annak bizonyítására irányulnak, hogy a korlátozó hatás kiváltására való képessége ellenére a vizsgált magatartás konkrétan nem fejtett ki korlátozó hatásokat – a Bíróság a következő álláspontot fogalmazta meg. A következőket bírói gyakorlat szerint a visszaélésszerű magatartások esetén ez a visszaélésszerű jelleg feltételezi azt, hogy megvolt a képességük arra, hogy korlátozzák a versenyt és a kizorító hatásokat váltsanak ki.¹⁹ Ennek eredményeképpen, amennyiben az eljárás alá vont bizonyítékokat nyújt be arra vonatkozóan, hogy a verseny korlátozására a vizsgált magatartás nem volt alkalmas, úgy az eljáró bíróságnak meg kell vizsgálnia azt, hogy a magatartás rendelkezett-e egyáltalán ilyen képességgel.²⁰

Ezzel összefüggésben a Bíróság felhívja a figyelmet arra, hogy magának a visszaélésnek nem kell megvalósulnia ahhoz, hogy az EUMSZ 102. cikk alkalmazható legyen, elegendő, ha az adott magatartás alkalmas arra, hogy korlátozza a versenyt.

A Bíróság megállapította, hogy a konkrét kizorító hatások hiányára vonatkozó bizonyíték nem elegendő az EUMSZ 102. cikk alkalmazásának kizárásához, mivel abban az esetben, ha egy kizorításra alkalmas magatartás hosszabb ideig fennállt az adott piacon, akkor nem kizárt, hogy versenyellenes hatásokat az adott magatartás nem váltott ki, azonban annak megvalósításakor alkalmas le-

hetett erre. Magának a hatásnak a hiánya a vállalkozástól független körülményekből is eredhet, így önmagában annak igazolása, hogy a magatartás kizorító hatással nem bírt a piacon, nem lesz elegendő annak bizonyításához is, hogy nem is volt alkalmas a kizorításra.

Ahhoz, hogy az EUMSZ 102. cikk alkalmazásának kizárása szóba kerülhessen, a vállalkozásnak a kizorító hatások hiányára irányuló bizonyítékaik mellett azt is tudnia kell igazolni, hogy a konkrét hatások hiánya arra vezethető vissza, hogy az adott magatartás eleve nem is volt alkalmas ilyen hatások kiváltására.

Arra vonatkozóan, hogy a visszaélésszerű, kizorításra irányuló magatartás fennállását a versenyellenes hatások kiváltására való képesség alapján meg lehet-e állapítani, vagy ehhez szükséges az érintett vállalkozás versenykorlátozó szándéka is, a Bíróság az alábbi választ adta.

Mindenekelőtt a Bíróság emlékeztetett arra, hogy az erőfölénnyel visszaélés objektív fogalom, és az EUMSZ 102. cikke olyan magatartásokra vonatkozik, amelyek hatására – olyan piacon, ahol az érintett vállalkozás jelenlétének következtében a verseny már meggyengült – a termékeknek és a szolgáltatásoknak rendes versenytől jellemző eszközöktől eltérő eszközökkel korlátozzák a piacon még létező versenyszint fenntartását vagy e verseny fejlődését.²¹

Minderre tekintettel a nemzeti versenyhatóságnak az EUMSZ 102. cikk alkalmazásához nem kell bizonyítania a vállalkozás versenyellenes, szubjektív szándékát, elegendő annak igazolása, hogy a magatartás a végrehajtás időpontjában alkalmas volt versenyellenes kizorító hatás kiváltására, és hogy ez a gyakorlat az érdemeken alapuló versenyre jellemző eszközöktől eltérő eszközök igénybevételén alapult.

A vállalkozás szubjektív szándéka egyébként figyelembevehető ténykörülmenynek minősül, és ezt az erőfölénnyel visszaélés meghatározása során figyelembe lehet venni,²² de önmagában az

¹⁸ Intel-ítélet (16. lj.), 134. és 140. pont, valamint Post Danmark I. ítélet (15. lj.), 40. és 41. pontok, továbbá 2020. január 30-ai Generics UK-ítélet [C-307/18, EU:C:2020:52], Judgement of the Court (Fourth Chamber), <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=222887&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=169255> (letöltés: 2022. 09. 01.), 165. pont („Generics UK-ítélet”).

¹⁹ Generics UK-ítélet (18. lj.), 154. pont, valamint Intel-ítélet (16. lj.), 138. pont.

²⁰ Intel-ítélet (16. lj.), 138. és 140. pontok.

²¹ Generics UK-ítélet (18. lj.), 148. pont.

²² Generics UK-ítélet (18. lj.), 162. pont; valamint 2012. április 19-ei Tomra Systems-ítélet [C-549/10 P, EU:C:2012:221], Judgement of the Court (Third Chamber), <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=121747&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=170385> (letöltés: 2022. 09. 01.), 20., 21. és 24. pontok.

EUMSZ 102. cikk alkalmazásához ez a körülmény nem elegendő.

Az Államtanács azon kérdésére vonatkozóan, hogy az erőfölényben lévő vállalkozás által végrehajtott, a versenyjogon kívül egyébként jogszerű magatartás visszaélésnek minősíthető-e kizárólag a potenciálisan versenyellenes hatások alapján, vagy ezen felül ennek megállapításához szükséges, hogy a magatartást az érdemeken alapuló versenyt jellemző eszközöktől eltérő eszközök útján hajtsák végre, a Bíróság a következőket állapította meg.

Az adott magatartás visszaélészerűnek minősítése objektív értékelésen alapul. Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében a visszaélészerű magatartás jogellenessége nem függhet más jogágak szerinti minősítéstől, mint ahogy a Bíróság ezt az elvet az AstraZeneca-ügyben²³ is alkalmazta. Ez azért is fontos, mert az esetek többségében az erőfölénnyel visszaélés olyan magatartások révén valósul meg, amely a versenyjogon kívüli jogágak szempontjából jogszerűnek tekinthető. Amennyiben ez nem így lenne, tulajdonképpen az EUMSZ 102. cikk nem lenne alkalmazható.

A Bíróság kiemelte, hogy az EUMSZ 102. cikk azon erőfölényben lévő vállalkozások magatartását kívánja szankcionálni, amelyek az érdemeken alapuló versenyt jellemző erőforrásoktól eltérő eszközök útján akadályozzák a versenyszint fenntartását vagy a verseny fejlődését.²⁴

A vizsgált magatartások esetén ez a visszaélészerű jelleg feltételezi azt, hogy képesek a versenyellenes kizorító hatásra. Fontos, hogy ezek a hatások nem lehetnek hipotetikusak, tehát nem beszélhetünk visszaélésről, amennyiben a magatartást nem hajtották végre, az csak terv maradt. Azonban, ha az adott gyakorlat végrehajtásának

idején a magatartás képes lett volna, vagy képes volt arra, hogy az erőfölényben lévő vállalkozással legalább egyező hatékonyságú versenytársakra nézve kizorító hatást gyakoroljon,²⁵ akkor a magatartásnak megvolt a képessége arra, hogy a versenyt korlátozza, így a visszaélés megállapítható.

Minderre tekintettel jól látható, hogy nem minden kizorító hatás sérti a versenyt, mivel az érdemeken alapuló versenyből kifolyólag nem kizárt, hogy a kevésbé hatékony versenytársak eltűnjenek a piacról.²⁶ Ezek alapján megállapítható, hogy az EUMSZ 102. cikknek nem célja minden kizorító magatartással szemben fellépni, és adott esetben az erőfölényt megakadályozni, hiszen minden olyan gyakorlat és annak eredménye elfogadott, amely az érdemeken alapuló verseny következményeként valósul meg.

Ugyanakkor a Bíróság kiemelte, hogy a gazdasági erőfölénnyel rendelkező vállalkozások különös felelőséggel tartoznak azért, hogy magatartásuk ne csorbítsa a versenyt.²⁷ Ez a követelmény az érdemeken alapuló versenyt jellemző eszközöktől, erőforrásoktól eltérő eszközök vizsgálata során is jelentős szerepet játszik. Így például az olyan magatartás, amelyhez a vállalkozásnak nem fűződik gazdasági érdeke, azonban azt eredményezi, hogy versenytársakat szorít ki a piacról azzal a céllal, hogy az így kialakult monopolhelyzetének köszönhetően emelhesse az árakat, nem tekinthető az érdemeken alapuló versenyt jellemző eszköznek.²⁸ Szintén hasonló megítélés alá esik az olyan gyakorlat, amelynek megvalósítására a gazdasági erőfölénnyel rendelkező vállalkozással legalább meg egyező hatékonyságú versenytárs nem lenne képes, vagyis az erőfölényben lévő vállalkozás magatartását nem tudná megismételni.²⁹ Ebben az eset-

²³ 2012. december 6-ai AstraZeneca-ítélet [C-457/10 P, EU:C:2012:770], Judgement of the Court (First Chamber), <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=131490&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=171185> (letöltés: 2022. 09. 01.), 74. és 132. pontok.

²⁴ Hoffmann-La Roche-ítélet (15. lj.), 91. pont, valamint 2021. március 25-ei Deutsche Telekom-ítélet [C-152/19 P, EU:C:2021:238], Judgement of the Court (Third Chamber), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:62019CJ0152> (letöltés: 2022. 09. 01.), 41. pont („Deutsche Telekom-ítélet”).

²⁵ 2015. október 6-ai Post Danmark-ítélet [C-23/14, EU:C:2015:561], A Bíróság ítélete (Második tanács), <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=169191&pageIndex=0&doclang=hu&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=154531>, (letöltés: 2022. 09. 01.), 65–66. pontok („Post Danmark II. ítélet”).

²⁶ Intel-ítélet (16. lj.), 133. és 134. pontok.

²⁷ Intel-ítélet (16. lj.), 135. pont.

²⁸ 2017. április 27-ei Akzo Nobel-ítélet [C-516/15 P, EU:C:2017:314], Judgement of the Court (Fifth Chamber), <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=190169&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=173458> (letöltés: 2022. 09. 01.), 71. pont („Akzo-ítélet”).

²⁹ 2011. február 17-ei TeliaSonera Sverige-ítélet [C-52/09, EU:C:2011:83], Judgement of the Court (First Chamber), <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=81796&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=173826> (letöltés: 2022. 09. 01.), 42–44. pontok („TeliaSonera-ítélet”).

ben azért tekinthető az ilyen magatartás nem az érdemeken alapuló versenyt jellemző eszköznek, mivel olyan gyakorlatról van szó, amelyet kizárólag az erőfölényben lévő vállalkozás – erőfölényes pozíciójából fakadóan – tud megvalósítani, amely körülmény viszont az őt terhelő különös felelősséggel nem egyeztethető össze. A Bíróság több alkalommal kimondta, hogy az esélyegyenlőség elvét ilyen esetben is szem előtt kell tartani, így az inkumbens vállalkozásnak és a vele legalább azonos hatékonyságú versenytársnak azonos esélyeinek kell lennie.³⁰

Az erőfölénnyel való visszaélés megállapítása – amennyiben az eljáró hatóság arra jut, hogy a vizsgált magatartás alkalmas a belső piaci verseny csorbítására – sem eredményezi feltétlenül az EUMSZ 102. cikk alkalmazását, mivel az eljárás alá vont bizonyíthatja, hogy e magatartás objektív indokolt volt, illetve azt, hogy a felmerülő kizorító hatás ellentételezésre került, vagyis olyan előnyök származtak belőle, amelyekből a fogyasztók is részesültek.³¹

Alapvetően ez nem tekinthető automatikus vagy egyedi mentesítési szabálynak, inkább egyfajta nem tényállászerű kimentési lehetőséget biztosít a vállalkozás számára.³²

A Bíróság megállapította, hogy a tárgyi ügyben alapvetően az képezi a jogvita tárgyát, hogy a SEN fizetség ellenében az EE-nek továbbította a rendelkezésére álló adatokat oly módon, hogy az a versenytársakra nézve kedvezőtlennek, hátrányosan megkülönböztetőnek bizonyulhatott, figyelemmel a SEN erőfölényére a védett piacon. A kérdést előterjesztő bíróságnak kell azt eldöntenie, hogy az eljárás alá vontak ezen magatartását miként értékelik, azonban a Bíróság emlékeztetett arra, hogyha egy kizárólagos jogokkal rendelkező vállalkozás e jogokat arra használja fel, hogy egy adott piacon lévő erőfölényét kiterjessze egy attól eltérő, másik piacra, az nem tekinthető az érdemeken alapuló versenyt jellemző eszköznek, mivel a kizárólagos jogok felhasználásával – amellyel más hasonló hatékonyságú, hipotetikus versenytárs nem rendelkezhet – jut előnyösebb helyzetbe.

A fentiekre tekintettel megállapítható az, hogy a SEN és EE jogelődje – a monopóliummal rendelkező ENEL SpA – különös felelősséggel tartozott

azért, hogy a védett piacon tartózkodjon minden olyan magatartástól, ami alkalmas lehetett arra, hogy a szabad piacon sértse a versenyszerkezetet, vagyis attól, hogy a védett piacon fennálló erőfölényét az érdemeken alapuló versenyt jellemző eszközöktől eltérő módon kiterjessze a szabad piacra is.

Ahhoz, hogy a SEN és az EE magatartása összhangban álljon a jogszabályi környezettel, úgy kellett eljárnia, hogy a SEN-nek a versenytársak számára is megkülönböztetés nélkül biztosítania kellett a hozzáférést az üzletfelekről összegyűjtött adatokhoz. Emellett a SEN-nek fel kellett ajánlania az ügyfeleinek, hogy hátrányos megkülönböztetéstől mentesen megkapják az EE versenytársainak ajánlatát is, biztosítva ezzel azt, hogy a hozzájárulások beszerzésekor elkerüljék az esetleges részrehajlást.

A Bíróság felhívta a figyelmet arra, hogy ezen körülmények, valamint a SEN magatartásának tényleges vagy potenciális hatások kiváltására való alkalmasságának vizsgálata és bizonyítása a kérdést előterjesztő bíróság feladata.

Amennyiben az AGCM arra jut, hogy a SEN részrehajlóan szerezte be az ügyfelek hozzájárulását, úgy megállapítható lenne az, hogy a hozzájárulások közötti különbségtételnek objektív okai nem voltak, így az átadott adatok olyan előnyöket tudtak biztosítani az EE számára, amelyek alkalmas voltak arra, hogy a versenytársakat kizorító hatásokat váltsanak ki a szabadpiacon. Mindez abból a körülményből is fakadna, hogy a védett piacon fennálló monopóliumból eredő struktúra vezetett ahhoz, hogy a védett piaci ügyfelek kapcsolattartási adatai nagy mennyiségben az EE-hez kerüljenek.

A Bíróság megállapította, hogy a vizsgált magatartást a kizorító hatások kiváltására való alkalmasság szempontjából szükséges értékelni, nem pedig a konkrét hatásokra tekintettel, amennyiben megállapítást nyer a hátrányos megkülönböztetés a hozzájárulások tekintetében.

Így összességében a Bíróság ezen kérdés vonatkozásában azt állapította meg, hogy a versenyjogon kívül jogszerű magatartás visszaélésnek minősülhet, amennyiben az kizorító hatást fejthet ki, és

³⁰ Lásd Tóth (17. lj.), 543.

³¹ Generics UK-ítélet (18. lj.), 165. pont, valamint Post Danmark I. ítélet (15. lj.), 40. és 41. pont, továbbá Intel-ítélet (16. lj.), 140. pont.

³² Lásd Tóth (17. lj.), 616–617.

az az érdemeken alapuló verseny körébe tartozó eszközöktől eltérő eszközök alkalmazásán alapul.

Az Államtanács utolsó kérdése annak megállapítására irányult, hogy amennyiben egy vagy több leányvállalat visszaélést valósít meg, úgy kell-e tekinteni, hogy az anyavállalat is felelős az adott jogsértésért, még akkor is, ha egyébként nem vett részt a magatartás megvalósításában.

A bíróság emlékeztetett arra, hogy a vállalkozás fogalma versenyjogi szempontból kifejezetten tág, mivel vállalkozásnak tekinthető minden gazdasági egység, abban az esetben is, ha természetes személyekből, és abban az esetben is, ha jogi személyekből áll.³³

A gazdasági erőfölénnyel visszaélés megállapítása esetén mindenképpen olyan jogi személynek kell betudni a jogsértő magatartást, akivel szemben bírság szabható ki, vagyis egyetemleges felelősség keletkezik azon jogalanyok között, akik a jogsértés időpontjában egy gazdasági egységet alkotnak.³⁴

Az anya- és leányvállalat vonatkozásában fontos megállapítás, hogy amennyiben a leányvállalat nem képes az üzletpolitikája vonatkozásában önálló döntéshozatalra, hanem azt az anyavállalat határozza meg, úgy ők egy gazdasági egységet képeznek. Továbbá fennáll az a vélelem, miszerint, ha az anyavállalat kizárólagos vagy közel kizárólagos tökerészesedéssel rendelkezik a leányvállalatban, úgy meghatározó befolyás tényleges gyakorlása vélelmezhető,³⁵ vagyis a leányvállalat magatartása betudható az anyavállalaténak, amennyiben ebből a tökerészesedésből megfelelő mértékű irányítás, meghatározó befolyás fakad.

Így amennyiben az anyavállalat nem bizonyítja a meghatározó befolyás hiányát, a leányvállalattal együtt gazdasági egységnek kell tekinteni anélkül, hogy az eljáró hatóságnak erre vonatkozóan

további bizonyítékot kéne szolgáltatnia.³⁶ A Bíróság megállapította azonban, ha az eljárás során az anyavállalat bizonyítékot szolgáltat a vélelem megdöntése érdekében, az eljáró hatóságnak a döntésében megfelelően indokolnia kell azt, ha az átláspontja szerint a vélelem megdöntésére az adott bizonyíték nem alkalmas.³⁷ Ez a követelmény nem azt támasztja a hatósággal szemben, hogy minden egyes bizonyítékot értékeljen, elegendő akár egyetlen indok kifejtése is, miszerint a bizonyítékok ellenére nem volt helye a vélelem megdöntésének.

A fentiekre tekintettel a tárgyi ügyben vélelmezhető, hogy a visszaélés megvalósításakor az anyavállalat egyetlen vállalkozást alkotott a leányvállalataival, így kimondható, hogy az anyavállalat is felelős a visszaélést, azonban ezt a vélelmet az ENEL megdöntheti. Az Államtanácsnak állást kell foglalnia a vélelem megdöntésére irányuló bizonyítékokkal kapcsolatban, és indokolnia kell a vélelem megdöntésének megghiúsulását.

6. Összegzés

A gazdasági erőfölénnyel való visszaélés megállapítása és a felelősség kérdése tárgyában a Bíróság megerősítette eddig kiforrott gyakorlatát.³⁸ Ennek keretében hangsúlyozta, hogy a visszaélés megállapításához a vállalkozás szubjektív szándékát nem kell bizonyítani, valamint azt, hogy a vizsgált magatartásnak elegendő alkalmasnak lennie arra, hogy veszélyeztesse a versenyszerkezetet. Megerősítette továbbá a kimentési lehetőség alkalmazását is, amennyiben a versenyellenes hatások ellentételezésére kerül sor, vagy az adott magatartás objektíve indokolható. Fontos megállapítása volt továbbá, hogy minden olyan magatartás visszaélésnek minősülhet, amely képes kizorító

³³ Akzo-ítélet (28. lj.), 48. pont.

³⁴ 2021. október 6-ai Sumal-ítélet [C-882/19, EU:C:2021:800], Judgement of the Court (Grand Chamber), <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=247055&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=182812> (letöltés: 2022. 09. 01.), 44. pont.

³⁵ 2021. április 15-ei Italmobiliare-ítélet [C-694/19 P, EU:C:2021:286], Arrêt de la Cour (neuvième chambre), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:62019CJ0694> (letöltés: 2022. 09. 01.), 55. pont, valamint Akzo-ítélet (28. lj.), 55. pont.

³⁶ 2016. június 16-ai Evonik Degusa és AlzChem-ítélet [C-155/14 P, EU:C:2016:446], Judgment of the Court (Fifth Chamber), <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=180330&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&ir=&occ=first&part=1&cid=184571> (letöltés: 2022. 09. 01.), 29 és 30. pont.

³⁷ 2011. szeptember 29-ei Elf Aquitaine-ítélet [C-521/09 P, EU:C:2011:620], Judgement of the Court (Second Chamber), <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=110209&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&ir=&occ=first&part=1&cid=185049> (letöltés: 2022. 09. 01.), 153. pont.

³⁸ Lásd TeliaSonera-ítélet (29. lj.), Post Danmark I. és II. ítéletek (15., illetve 25. lj.), Intel-ítélet (16. lj.), Generics UK-ítélet (18. lj.), Deutsche Telekom-ítélet (24. lj.).

hatás kifejtésére, és azt az érdemeken alapuló verseny körébe tartozó eszközöktől eltérő eszközökkel érték el. Ennek vizsgálatát az ügy összes körülménye alapján kell lefolytatni, figyelemmel arra is, hogy a visszaélészerű magatartások egy példálózó listáját tartalmazza az EUMSZ, így egyéb atipikus magatartások is bevonhatók ebbe a körbe, és szankcionálhatók az EUMSZ 102. cikk alapján, amennyiben az eljáró hatóság a fentiek alapján meg tudja állapítani a visszaélést.

A Bíróság az érdemeken alapuló versenyt jellemző eszközök vizsgálata körében megerősítette a „megegyező hatékonyságú versenytárs”-teszt („as efficient competitor”-teszt) alkalmazását is, miszerint vizsgálni szükséges, hogy egy megegyező hatékonyságú, de erőfölénnyel nem rendelkező

hipotetikus versenytárs képes lenne-e a szóban forgó magatartás lemásolására vagy sem.³⁹ Amennyiben nem, úgy lehetséges, hogy az eljáró bíróság az adott magatartást az érdemeken alapuló versenyt jellemző erőforrásoktól eltérő eszköznek minősítse, ezáltal megalapozva az erőfölénnyel való visszaélés megállapítását.⁴⁰

A Bíróság az anyavállalat versenyjogi felelőssége kapcsán kialakított gyakorlatát is megerősítette. Eszerint, ha a vizsgált magatartás megvalósításának idején az anyavállalat a leányvállalatokban közvetve vagy közvetlenül legalább közel kizárólagos tőkerészesedéssel rendelkezett, úgy kell tekinteni, hogy az anyavállalat maga is felelős a leányvállalat vizsgált magatartásáért.

³⁹ TeliaSonera-ítélet (29. lj.), 41–43. pontok.

⁴⁰ Post Danmark II. ítélet (25. lj.), 57. pont.



Csirszki Martin Milán¹

Tóth András: Kortárs magyar versenyjog

Abstract: This article aims to briefly review the latest book of András Tóth, which was written about the last 12 years of Hungarian competition law. The volume's aim is to discuss and analyse those competition law developments that are worth mentioning from 2010 to 2022. The author's approach is inherently unique, taking into consideration that, in the period covered by the monograph, he was the Chairman of the Competition Council at the Hungarian Competition Authority and, thus, one of the most, if not the most, significant participant in Hungarian antitrust enforcement. The review cannot undertake to present all the findings and conclusions of the book, rather it is inclined to emphasise and shortly mention some – arbitrarily chosen but remarkable – parts of it.

Tárgyszavak: recenzió, magyar versenyjog, jogalkalmazás, közérdek

Keywords: book review, Hungarian competition law, law enforcement, public interest

Tóth András *Kortárs magyar versenyjog* címet viselő kötete 2022-ben jelent meg a Ludovika Egyetemi Kiadó gondozásában. A könyv első oldalainak fellapozásakor rögtön egy elismert harvardi professzortól, *Mark H. Moore*-tól származó idézet tárul elénk, amely előrevetíti a szerző sajátos nézőpontját a versenyjogi jogalkalmazás tekintetében. Mondhatni, hogy egy *ars poetica* jelenik meg, amelynek középpontjában az áll, hogy – a versenyszférához hasonlóan, ahol az értéktelenség kiemelt szerepet tölt be – a köz érdekében végzett (vezetői) munkának sem lehet más célja, mint az, hogy a közösség számára hasznosítható értéket teremtsünk. A nézőpont idézet formájában megjelenő lakonikus, de annál beszédesebb lefektetését követően, a Gazdasági Versenyhivatal elnöke, Rigó Csaba Balázs ajánlását olvashatjuk, amely kiemeli a mű – véleményem szerint – legnagyobb erősségét, mégpedig azt, hogy a versenyjogi jogalkalmazásban testet öltő közérdek védelmét az elméleti és gyakorlati megfontolások magas szintű

szintetizálásával, azaz a jogtudomány és joggyakorlat aspektusainak kéz a kézben történő tárgyalásával domborítja ki a szerző.

E recenzióban a könyv néhány, általam szubjektív módon kiválasztott gondolatát és következtetését emelem ki annak érdekében, hogy bepillantást engedjek a kötet komplex, tárgyilagos és megalapozott elemzésébe.

A módszertani bevezetés után a könyv első nagyobb szerkezeti egysége a versenyjog gazdaságba való beágyazottságát megjelenítve olyan témaköröket mutat be és elemez, amelyek szükségszerűen hatottak a versenyjogi jogalkalmazásra. Két válság – a 2000-es évek végén megjelent gazdasági világválság és a 2010-es évek végén felbukkanó koronavírus okozta járvány miatt felszínre tört válság – fogja közre a 2010 és 2022 közötti időszakot, amelyek erőteljes hatást fejtettek ki a világ- és a magyar gazdaságra is, így szükségszerűen érintve az olyan gazdaságszabályozó eszközöket is, mint a versenyjog. A szerző rávilágít arra, hogy a gaz-

¹ Irodavezető, Döntéshozatal Támogató Iroda, Gazdasági Versenyhivatal, e-mail: csirszki.martin@gvh.hu; PhD-hallgató, Állam- és Jogtudományi Kar, Miskolci Egyetem, e-mail: martin.csirszki@uni-miskolc.hu; ORCID: 0000-0002-4339-7058.

dasági világválságot követő években a versenyfelügyelet intenzitásának fokozásával hogyan járult hozzá a Gazdasági Versenyhivatal a gazdaság élénkítéséhez. Ez úgy tud megvalósulni, hogy a versenyfeltételek egyenlőségének megtartása és a fogyasztók számára hasznot hozó versenyjogi jogalkalmazás miatt a gazdasági szereplők rá vannak kényszerülve arra, hogy az egymással való versenyzést tegyék az irányadó mércévé, amelyből immánens módon következnek a verseny pozitív hozadéka a fogyasztói árak, az innováció vagy éppen a termékválaszték vonatkozásában. A szerző rámutat arra, hogy az Európai Unió által lefolytatott, objektív és számadatokra építő kutatása ezen a téren milyen kiemelkedő teljesítményt kapcsolt a magyar versenyjogi jogalkalmazáshoz: 2009 és 2019 között az állampolgárok válasza alapján 13 százalékkal emelkedett a fogyasztók abbéli érzékelése, hogy jobb fogyasztói árakkal találkoznak a versenynek köszönhetően, jelentősen „lekörözve” ezzel az uniós átlagot, amely mindösszesen 2 százalékos javulást mutat. A versenynek a nagyobb választékban megjelenő pozitív kimenetele kapcsán pedig 17 százalékos javulást produkált Magyarország a fogyasztók érzékelése alapján, amely 12 százalékkal magasabb, mint az EU-átlag növekedése ebben az időszakban.²

A keretek lefektetését követően, a gazdasági növekedés és a fúziókontroll közötti szerteágazó viszonyrendszer megvilágítására kerül sor, amelyben a nemzeti versenyhatóság kiemelt szerepet vállalt és vállal jelenleg is. A versenyre negatív hatással nem járó összefonódások jóváhagyásának felgyorsítása, a vállalkozások bürokratikus terheinek csökkentése, az előzetes egyeztetések bevezetése és a notifikáció időelőttiségének lazítása mind-mind olyan területek, ahol a Gazdasági Versenyhivatal tevékenyen hozzájárult a piaci szereplők magasabb szintű „komfortérzetéhez” a gazdaságszabályozás koordináta-rendszerében. Ez kiemelten fontos Magyarország szempontjából, mivel ezek a fejlemények hazánk nyitott gazdaságával – a vállalkozások bürokratikus terheinek enyhítése okán – egybevágunk. Említésre méltó eredmény, hogy

„2020-ra a GVH 69 bejelentés mellett az ügyek 80 százalékában már átlagosan 4 nap alatt volt képes döntésre jutni.”³ Ezen túlmenően, a könyv első részében olyan területekre is kitekint a szerző, amelyek napjaink versenyjogi közösségét lázban tartják, így a digitális gazdaság okozta kihívások, a fenntarthatóság és versenyjog kapcsolatának dilemmái vagy éppen a munkaerőpiac sajátos antitörzstproblémái.

A rendkívül informatív első szerkezeti egységet olyan fejezetek követik, amelyekből szinte lehetetlen könnyűszerrel kiemelni egy-egy témakört. A második részben kerülnek bemutatásra azok a magyar társadalmi sajátosságok, amelyeknek a figyelembevétele a jogalkalmazás során teret kap. Egyrészt kirajzolódik, hogy a versenyhatóság komoly törekvéseket tett a kisebb piaci szereplők, különösen a kis- és középvállalkozások versenyjogi ismerethiányának orvoslására és ennek a jogalkalmazás során történő elismerésére (pl. megfelelési erőfeszítések, egyezség, közbeszerzési öntisztázás),⁴ másrészt ebből a részből tűnik ki az is, hogy egy versenyhatóság a döntéseivel mennyire aktív szerepet képes játszani abban, hogy a fogyasztók által elszenvedett sérelmeket az eljárás alá vont vállalkozások orvosolják.⁵

Ezt követően, a *Magyar versenyjog az Európai Unióban* c. fejezetben a szerző felvonultatja a magyar és uniós versenyjog egymásra hatását. Itt mindenképpen szükségesnek tartom megemlíteni a kötelező jogharmonizációra, az ECN+ Irányelvre gyakorolt magyar hatást, amely a *Gazdasági Versenyhivatal kontra Siemens Aktiengesellschaft Österreich-ügy*⁶ következtében realizálódott, s amelynek köszönhetően az ECN+ Irányelvben megszüntetésre kerültek a bírságot tartalmazó határozatok határon átnyúló végrehajtásának hiányossága.⁷ A szerző egyik legrészletesebb elemzése is ebben a szerkezeti egységben jelenik meg, amelynek keretében részletes vizsgálat tárgyává teszi a célzatos versenykorlátozások magyar ügyek általi fejlesztését, mélyrehatóan feldolgozva egyrészt a releváns bírósági ítéletek érvelését, más-

² TÓTH András: *Kortárs magyar versenyjog*, Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 2022, 18–19.

³ TÓTH (2. lj.), 26.

⁴ TÓTH (2. lj.), 71–76.

⁵ TÓTH (2. lj.), 86–90.

⁶ 2016. július 28-ai Gazdasági Versenyhivatal kontra Siemens Aktiengesellschaft Österreich-ítélet, C-102/15, EU:C:2016:607.

⁷ TÓTH (2. lj.), 97–98.

részt a versenyjogi szakirodalomban megjelent tudományos álláspontokat.⁸

A könyv legmélyrehatóbb elemzései azon részben jelennek meg, amelyben a szerző a közigazgatási bíróságok versenyjogi gyakorlatát veszi górcső alá. Ezek azok a témakörök, ahol elengedhetetlen az elmélyült és építő jellegű diskurzus a jogászai hivatásrendek között, hiszen ezáltal tud megvalósulni a versenyjog egészének hazai fejlesztése és fejlődése. Az egyes jogkérdések elemzését a szerző az ítéletek közérdek-érvényesítésre kifejtett hatásának szemszögéből folytatja le. Néhány ilyen témakört szeretnék kiemelni.

A GVH bírságolási jogosítványát a szerző először az Alkotmánybíróság gyakorlatának kontextusában elemzi, majd ezt követően tér át a közigazgatási bíróságok döntéseire. A legérdekesebb ugyanakkor az, amikor a szerző végigveszi a bírságolás lehetőségének esetjogi evolúcióját, amely az észszerű ügyintézési határidővel való viszonyban merült fel. „2019 végére – írja a szerző –, a bírói gyakorlatban olyan fordulat következett be, amely rendkívül hátrányosan érinti a versenyhez fűződő közérdek magyarországi érvényesítését.” Ekkor került kimondásra, hogy a versenyhatóság nem szabhat ki bírságot, ha az eljárási határidőt túllépi. A szerző ezt követően így folytatja: „Ez a megközelítés lényegében futótűzként terjedt el a hazai kartellezők körében [...]. Gyakorlatilag nincs már olyan kartellügy, amelynek bírósági felülvizsgálata során a kartellezők ne hivatkoznának arra, hogy a GVH túllépte az eljárási határidőt.” A szerző az elemzés keretében rámutat arra, hogy ez a megközelítés nincs összhangban az európai gyakorlattal, valamint arra is, hogy egymásnak sok tekintetben ellentmondó ítéletek születtek a témakörben a versenytanácsi döntések felülvizsgálata során.⁹

A szerző számos további problémakörre is felhívja a figyelmet, amelyek a későbbi hatósági jogalkalmazás során a közérdek-érvényesítő funkciót betöltő versenyjog tekintetében hátrányos következményekkel járhatnak. Az egyik ilyen az, amikor az összefonódáshoz a szakhatóság nem járul hozzá, amely *ex lege* köti a Gazdasági Versenyhivatalt, viszont a bírói felülvizsgálat keretében kimondásra kerül, hogy a GVH-nak ilyenkor is kötelezettsé-

ge, hogy a tényállást tisztázza és elvégezze a fúzió versenyhatásainak kimerítő vizsgálatát.¹⁰ Szintén kiemelhető az összefonódás-ellenőrzési eljárásban hozott döntéssel szembeni perindítási jog problematikája, amelynek keretében a bíróság arra az aláspontra helyezkedett, hogy egy fúziót tudomásul vevő hatósági döntést bárki közigazgatási per érdemére juttathat; a szerző ennek kapcsán megvilágítja, hogy ez súlyosan veszélyezteti a tranzakciók zártságához fűződő befektetői érdeket, hiszen ez a jogértelmezés az absztrakt jogvédelem irányából az egyéni jogvédelem irányába tolja el a GVH működésének súlypontját, amely nincs összhangban a GVH-nak az Alkotmánybíróság által deklarált rendeltetésével sem.¹¹ Hasonlóan megnehezítheti a nemzeti versenyhatóság helyzetét az a döntés is, amely a tagállamok közötti kereskedelem érintettségének bizonyítási szintjét ugyanazon szintre emeli, amelyet – hagyományosan – csak a jogsértés bizonyítása vonatkozásában várhatunk el a versenyhatóságtól,¹² így jelentősen kiterjesztve az *in dubio pro reo* elv hatókörét a vállalkozások javára és a GVH hátrányára.

A műben feltárt számtalan jogi probléma felvontatása hosszan sorolható lenne: a könyv utolsó szerkezeti egységében a magyar versenyjogi gyakorlat versenytanácsi fejlesztésének fontos mozzanatai jelennek meg olyan területeken, mint a hub-and-spoke kartellek, a vállalkozások függetlenségének kérdése közbeszerzési kartellekben, a mögöttes tagi felelősség megosztása a bírságkiszabásnál vagy éppen az engedékenységi kérelem visszavonása.¹³

Az egyes kérdéskörök önmagukban is termékeny táptalajt szolgáltathatnak a diskurzusra, azonban egy ilyen rendszer keretében tárgyalva, ahogy ezt a szerző teszi, nemcsak jogi, hanem társadalmi és gazdasági aspektusokat is bevonva az elemzésbe, azt a fajta komplexitást kapjuk, amely egy tudományos mű esszenciáját adja, és azt a fajta érvelést, amely igazán csak a jogalkalmazás során tör felszínre. A könyvet összegezve nem érdemes túlcizellálni az ajánlást: a kötetet „kötelező olvasmányként” tudnám aposztrofálni annak, aki versenyjoggal foglalkozik, legyen az bíró, ügyvéd, jogtudós vagy vállalati jogász.

⁸ TóTH (2. lj.), 107–116. ⁹ Lásd Tóth (2. lj.), 171–186.

¹⁰ Tóth (2. lj.), 187–188. ¹¹ Tóth (2. lj.), 188–193.

¹² A Kfv.IV.37.739/2021/12. sz. ítélet. ¹³ TóTH (2. lj.) 197–235.

